

Rapport explicatif **Réforme de la prévoyance vieillesse 2020**

du 20 novembre 2013

Condensé

Une réforme permettant le maintien du niveau des prestations

Les prestations de la prévoyance vieillesse suisse ne sont pas suffisamment financées à moyen et à long terme. Le 1^{er} pilier, basé sur le principe de répartition, est affecté surtout par l'évolution démographique, tandis que le 2^e pilier, assurance d'épargne, est principalement confronté à la baisse durable du rendement des placements. La réforme de la prévoyance vieillesse 2020 vise à garantir la prévoyance vieillesse suisse et ses prestations pour la prochaine décennie.

Ces quinze dernières années, toutes les tentatives d'adaptation du système ont échoué, pour différentes raisons. Les analyses effectuées au lendemain des votations montrent en tout cas que les citoyens et citoyennes n'ont pas été convaincus de la nécessité des mesures proposées et qu'ils ont jugé que les projets de réforme n'étaient pas suffisamment équilibrés. Le Conseil fédéral tient compte de ces résultats en présentant un projet de réforme globale de la prévoyance vieillesse. Il entend considérer la prévoyance vieillesse comme un tout et non procéder à des adaptations isolées des prestations et du financement de chaque assurance. Gage de transparence, cette approche ouvre aussi plus de perspectives.

L'évolution démographique conduit à un manque de financement croissant pour l'AVS. Selon le scénario moyen sur lequel s'appuie la réforme, l'assurance aura besoin de 8,6 milliards de francs supplémentaires d'ici à 2030. Dans la prévoyance professionnelle, l'augmentation de l'espérance de vie et la faiblesse des rendements sur les marchés des capitaux rendent nécessaires une adaptation du taux de conversion. Afin de garantir les prestations de l'AVS et de la LPP, des adaptations sont nécessaires tant au niveau des rentes qu'au niveau de leur financement.

De l'âge de la retraite à l'âge de référence

A l'heure actuelle, l'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes, tant dans l'AVS que dans la LPP. L'AVS prévoit la possibilité d'anticiper la rente de deux ans au plus ou de l'ajourner de cinq ans au maximum, mais ce dispositif manque de flexibilité. La LPP offre aussi de la flexibilité, mais celle-ci n'est pas obligatoire. Or un âge de la retraite fixe ne répond plus suffisamment aux besoins des assurés, ni au contexte démographique. C'est pourquoi la notion d'«âge de la retraite» sera remplacée par celle d'«âge de référence», qui offre une grande souplesse vers le bas et vers le haut. Cet âge de référence est fixé à 65 ans pour les hommes et pour les femmes dans l'AVS et dans la LPP. Les prestations légales de l'AVS et de la LPP, déterminées par les cotisations et les années d'assurance, sont dues à cet âge. Le but est qu'un maximum d'assurés continuent d'exercer une activité lucrative jusqu'à l'âge de référence. Une élévation de l'âge de référence au delà de 65 ans n'est pas proposée, car une telle mesure ne tiendrait pas compte des conditions sur le marché du travail. C'est pour cette même raison que le projet ne prévoit aucune forme d'adaptation automatique de l'âge de référence à l'augmentation de l'espérance de vie.

Les femmes devront travailler une année de plus pour avoir droit à une rente complète. Ce prolongement est toutefois compensé par une nette amélioration de leur prévoyance professionnelle.

Flexibilisation de la retraite

La notion d'âge de référence tient compte des besoins des assurés qui souhaitent davantage de flexibilité à l'heure de la retraite. De larges possibilités leur seront offertes de se retirer de la vie active entre 62 et 70 ans, en fonction de leurs besoins individuels. Dans cette fourchette, ils pourront déterminer librement quand ils souhaitent commencer à toucher leur rente. Un départ progressif à la retraite sera également envisageable grâce à la possibilité de combiner rente et activité lucrative. Dans la prévoyance professionnelle, il doit en outre rester possible, dans certains cas, de toucher une rente avant 62 ans. Par ailleurs, les réglementations convenues entre les partenaires sociaux seront mieux garanties.

Si l'assuré décide de percevoir sa rente avant 65 ans, il devra s'accommoder d'une réduction actuarielle de celle-ci, puisqu'il la touchera pendant plus longtemps. A l'inverse, s'il décide d'ajourner la perception de sa rente, il bénéficiera d'une majoration actuarielle et aura en outre la possibilité d'améliorer le montant de sa rente AVS en continuant à cotiser, sans toutefois pouvoir dépasser le niveau de la rente maximale prévue par la loi. Cette possibilité bénéficie aux personnes qui présentent des lacunes de cotisation, par exemple suite à une formation ou à un séjour à l'étranger, ou qui réalisent un revenu peu élevé et n'atteignent pas la limite de revenu annuelle déterminante pour l'octroi d'une rente maximale. Avec ces adaptations, il sera intéressant de continuer à travailler jusqu'à l'âge de référence, voire au-delà.

Flexibilisation pour les personnes disposant des bas à moyens revenus

Les personnes ayant une longue durée d'activité et un faible revenu ont en moyenne une espérance de vie moins élevée: il est donc prévu de moins réduire leurs rentes AVS en cas d'anticipation. La réglementation concernera environ 5000 personnes par an, dont une majorité de femmes, pour qui une retraite anticipée serait difficilement envisageable avec les taux de réduction ordinaires.

Adaptation du taux de conversion minimal LPP aux conditions économiques

Dans la prévoyance professionnelle aussi, l'augmentation de l'espérance de vie se répercute sur la durée pendant laquelle les assurés touchent leur rente. Dans le même temps, l'assurance est confrontée à la détérioration des possibilités de placement. Le taux de conversion doit être adapté en conséquence sans péjorer pour autant la prévoyance des assurés. Le taux de conversion diminuera de 0,2 point par an pendant quatre ans, pour atteindre 6,0 % au final. Les rentes en cours à l'entrée en vigueur de la réforme ne sont pas concernées par cette adaptation.

Maintien du niveau des rentes LPP au moyen de mesures de compensation

Afin que l'adaptation du taux de conversion n'entraîne pas de baisse des rentes, il est nécessaire d'augmenter l'avoir de prévoyance des assurés. Les mesures suivantes sont prévues à cette fin:

- La déduction de coordination (à savoir la partie du salaire qui n'est pas assurée dans la LPP) est abaissée et redéfinie. Elle passera à 25 % du salaire AVS. Cette adaptation augmente le salaire assuré et améliore la prévoyance professionnelle des salariés, en particulier des personnes qui travaillent à temps partiel ou pour plusieurs employeurs, soit une majorité de femmes.*
- Les bonifications de vieillesse sont relevées, mais échelonnées de sorte à ne plus augmenter à partir de 55 ans. La différence de coûts de la prévoyance professionnelle entre les travailleurs plus et moins âgés est ainsi moins marquée, ce qui améliore la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail.*
- Par ailleurs, une réglementation transitoire est prévue pour les assurés âgés qui n'auront plus le temps d'augmenter leur avoir de prévoyance, afin de garantir le niveau de leur rente LPP via des versements uniques du fonds de garantie.*

Amélioration de la transparence et de la surveillance

Les mesures prévues pour garantir le maintien du niveau des rentes de la prévoyance professionnelle vont conduire à une augmentation des cotisations'. La loi sur la surveillance des assurances sera modifiée pour faire en sorte que les excédents réalisés par les entreprises d'assurance dans le domaine de la prévoyance professionnelle soient répartis équitablement entre assurés et assureurs. Les mesures d'amélioration de la transparence et de la surveillance visent à raffermir la confiance des assurés dans leur caisse de pension. Il faut que les primes prélevées pour couvrir les risques d'invalidité et de décès soient clairement proportionnées aux prestations. Les assureurs doivent établir leur rapport de manière plus transparente face aux assurés.

Rente de veuve davantage axée sur la période éducative

A l'heure actuelle, les femmes sans enfant peuvent elles aussi prétendre à une rente de veuve. Dans une assurance sociale qui repose, comme l'AVS, autant sur la solidarité, cette réglementation n'est plus adaptée. Le projet prévoit de réserver à l'avenir la rente de veuve aux femmes qui, au moment du décès de leur conjoint, ont un enfant ayant droit à une rente d'orphelin ou nécessitant des soins. En outre, son montant passera de 80 à 60 % de la rente de vieillesse. Dans le même temps, le montant de la rente d'orphelin passera de 40 à 50 % de la rente de vieillesse. Les rentes de veuve et d'orphelin en cours ne sont pas concernées par ces changements. Une réglementation transitoire est par ailleurs prévue pour les femmes de plus de 50 ans.

Egalité de traitement en matière de cotisation AVS

Les taux de cotisation AVS des indépendants et des salariés seront harmonisés et le barème dégressif supprimé. Parallèlement, les indépendants ne pourront plus déduire du salaire soumis à l'AVS la moitié des rachats effectués dans le 2^e pilier, possibilité dont profitent aujourd'hui surtout les indépendants qui gagnent bien leur vie. Ces adaptations vont dans le sens d'une égalité de traitement entre salariés et indépendants.

Amélioration de la protection d'assurance dans la prévoyance professionnelle

A l'heure actuelle, il faut un salaire supérieur à environ 21 000 francs pour pouvoir accéder à la prévoyance professionnelle obligatoire. La réforme prévoit d'abaisser ce seuil à environ 14 000 francs, afin qu'environ 90 % des salariés bénéficient de l'assurance obligatoire. L'impact de cette mesure est particulièrement significatif pour les personnes occupées à temps partiel et pour celles qui travaillent pour plusieurs employeurs, lesquelles doivent atteindre ce seuil chez chaque employeur. Il s'agit majoritairement de femmes. Couplé à la redéfinition de la déduction de coordination et au relèvement de l'âge de référence, l'abaissement du seuil d'accès aura un impact très positif sur les rentes de vieillesse de la LPP des femmes concernées. Grâce à ces mesures, de nombreuses femmes ne devront plus se contenter des prestations de l'AVS, qui couvrent uniquement les besoins vitaux, mais pourront conserver dans bien des cas leur niveau de vie antérieur.

Relèvement de la TVA en faveur de l'AVS

Selon le scénario moyen sur lequel s'appuie la réforme, l'AVS aura besoin dès 2020 de moyens financiers supplémentaires considérables. En 2030, il lui faudra 8,6 milliards de francs. Les adaptations proposées des prestations et des cotisations ne suffiront pas à couvrir ce besoin. Il faudra donc relever progressivement la TVA, de 2 points au maximum. La première augmentation, de 1 point, doit avoir lieu dès l'entrée en vigueur de la réforme. La seconde n'aura lieu que si la situation financière de l'AVS l'exige; elle passera par une adaptation législative.

La TVA est une source de financement qui permet de répartir la charge financière supplémentaire sur l'ensemble de la population et pas uniquement sur les actifs. On évite ainsi d'augmenter le coût du travail et de défavoriser les branches économiques qui emploient beaucoup de main-d'œuvre.

Selon le projet du Conseil fédéral, il n'y aura pas de relèvement de la TVA sans adoption des autres mesures de la réforme, et réciproquement. Les deux pôles de financement de la prévoyance vieillesse sont liés, assurant ainsi l'équilibre du projet.

Mécanisme d'intervention pour des temps difficiles

La présente réforme contient les mesures nécessaires permettant de garantir l'équilibre financier de l'AVS. Dans le cas où l'AVS devait à nouveau affronter des difficultés financières, la réforme prévoit un mécanisme d'intervention. Son objectif

est de garantir les liquidités du Fonds de compensation de l'AVS. Dans une première phase, l'intervention est politique: si le niveau du Fonds menace de descendre au-dessous de 70 % des dépenses annuelles, le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement des mesures de consolidation financière. Si le niveau du Fonds passe effectivement sous ce seuil de 70 %, des mesures automatiques seront prises: les cotisations seront augmentées et l'adaptation des rentes sera restreinte. Dès que le Fonds atteint à nouveau 70 % au moins des dépenses annuelles, ces mesures sont levées.

Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS

A l'heure actuelle, la Confédération contribue au financement de l'AVS à raison de 19,55 % des dépenses de l'assurance. Vu l'évolution démographique, cette contribution représente une part toujours plus importante du budget de la Confédération. Si ce système garantit à l'AVS une importante source de financement, il rend plus difficile le financement d'autres tâches pour la Confédération. Afin de tenir compte de ces intérêts divergents, la réforme propose que la contribution de la Confédération liée aux dépenses de l'assurance ne s'élève plus qu'à 10 % des dépenses annuelles de celle-ci et que le reste de la contribution dépende de l'évolution des recettes de la TVA. La contribution de la Confédération à l'AI sera quant à elle aussi liée à l'évolution de la TVA à partir du 1^{er} janvier 2014. Ces deux contributions peuvent donc être vues à cet égard comme des vases communicants. Le projet prévoit par conséquent d'allouer à l'AVS une partie de la contribution de la Confédération à l'AI, une fois que celle-ci est désendettée, afin de compenser les répercussions négatives pour l'AVS de ce désenchevêtrement partiel.

Table des matières

1	Partie générale	12
1.1	Contexte	12
1.2	Objectifs	12
1.3	Méthode	14
1.3.1	Evolution depuis les dernières révisions	15
1.3.1.1	Evolution de l'AVS depuis la 10 ^e révision de l'AVS	15
1.3.1.2	Evolution dans la prévoyance professionnelle	17
1.4	Comparaison internationale	18
1.5	Nécessité d'agir dans la prévoyance vieillesse	20
1.6	Evolution démographique et économique	21
1.6.1	Evolution démographique	21
1.6.1.1	Augmentation de l'espérance de vie	21
1.6.1.2	Diminution de la natalité	22
1.6.1.3	Modification de la structure par âge de la population	22
1.6.2	Démographie et prévoyance vieillesse	23
1.6.3	Evolution économique	23
1.6.4	Economie et prévoyance vieillesse	25
1.7	Perspectives de financement	26
1.7.1	Contexte	26
1.7.2	Perspectives financières de l'AVS	27
1.7.3	Perspectives financières de la prévoyance professionnelle	31
1.8	Travaux préparatoires	35
1.8.1	Baby-boomers et AVS	35
1.8.2	Déterminants de la retraite anticipée	36
1.8.3	Mortalité différentielle	37
1.8.4	Situation économique des retraités et des survivants	37
1.8.5	Mécanismes d'ajustement automatique	37
1.8.6	Seuil d'accès et déduction de coordination	38
1.8.7	Coûts administratifs et frais de gestion de fortune	39
2	Présentation du projet	40
2.1	Dispositions portant sur la retraite	40
2.1.1	Généralités	40
2.1.2	Age de référence identique de 65 ans pour les femmes et les hommes	41
2.1.2.1	Motifs pour harmoniser l'âge de référence à 65 ans	42
2.1.2.2	Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans	43
2.1.2.3	Conséquences financières du relèvement de l'âge de référence	44
2.1.3	Flexibilisation de la retraite	45
2.1.3.1	Réglementation en vigueur	45

2.1.3.2	Aperçu sur la retraite flexible	45
2.1.3.3	Retraite partielle	47
2.1.3.4	Retraite avant l'âge de référence	48
	2.1.3.4.1 Anticipation de la rente AVS	48
	2.1.3.4.2 Anticipation de la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle	49
	2.1.3.4.3 Obligation de cotiser durant la phase d'anticipation et effets sur la rente	50
	2.1.3.4.4 Conséquences financières de la suppression de l'obligation de cotiser	51
2.1.3.5	Retraite après l'âge de référence	51
2.1.3.6	Prise en compte des cotisations et suppression de la franchise dans l'AVS	52
	2.1.3.6.1 Conséquences financières de la prise en compte des cotisations et de la suppression de la franchise dans l'AVS	54
2.1.3.7	Conséquences financières de la flexibilisation de la retraite	54
2.1.3.8	Questions spécifiques à l'AVS	55
	2.1.3.8.1 Partage des revenus réalisés durant le mariage	55
	2.1.3.8.2 Plafonnement des rentes	56
2.1.3.9	Coordination avec les autres assurances sociales	57
	2.1.3.9.1 Rentes de vieillesse et rentes d'invalidité ⁵⁷	
	2.1.3.9.2 Rentes de vieillesse et rentes de veuve ou de veuf	58
	2.1.3.9.3 Rentes de vieillesse et prestations complémentaires	58
	2.1.3.9.4 Rentes de vieillesse et indemnités de l'assurance-chômage	59
	2.1.3.9.5 Rentes de vieillesse et assurance- accidents obligatoire	59
2.1.4	Anticipation pour les personnes disposant de bas à moyens revenus	60
	2.1.4.1 Nécessité d'une réglementation	60
	2.1.4.2 Description du modèle	60
	2.1.4.3 Cercle des bénéficiaires	62
	2.1.4.4 Conséquences financières	64
2.2	Adaptation du taux de conversion LPP et mesures de compensation	65
2.2.1	Mesures de compensation	67
	2.2.1.1 Redéfinition de la déduction de coordination	68
	2.2.1.2 Augmentation des taux de bonifications de vieillesse	69
	2.2.1.3 Mesures en faveur de la génération transitoire	69
2.2.2	Conséquences financières de l'adaptation du taux de conversion LPP et des mesures de compensation	73

2.2.3	Mesures examinées mais non retenues	75
2.2.3.1	Anticipation du début du processus d'épargne	75
2.2.3.2	«Deuxième pilier garanti»	75
2.2.3.3	Système de rentes variables	76
2.2.3.4	Taux de conversion minimal non inscrit dans la loi	77
2.2.4	Elaboration d'un matériel statistique transparent	77
2.3	Mesures d'ordre institutionnel dans la prévoyance professionnelle	78
2.3.1	Participation des assurés aux excédents et quote-part minimum ⁷⁹	
2.3.2	Transparence	79
2.3.3	Frais administratifs et frais de gestion de fortune	80
2.3.4	Primes de risque	80
2.3.5	Fonds d'excédents	82
2.3.6	Ultérieures modifications d'ordonnance relatives à la transparence, la sécurité des placements et la loyauté	83
2.4	Mesures relatives aux prestations et aux cotisations	85
2.4.1	Adaptation de la réglementation relative aux rentes de survivants de l'AVS	85
2.4.1.1	Des prestations de survivants ciblées	86
2.4.1.2	Suppression progressive du droit à la rente de veuve des femmes sans enfant	87
2.4.1.3	Adaptation de la réglementation pour les veuves et les veufs avec des enfants et du montant de la rente d'orphelin	88
2.4.1.3.1	Conséquences financières de la réglementation proposée	90
2.4.1.4	Maintien de la réglementation dans la LPP	90
2.4.1.5	Maintien de la réglementation dans les autres assurances sociales	91
2.4.2	Mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS	91
2.4.2.1	Suppression du barème dégressif	92
2.4.2.2	Harmonisation des taux de cotisation	92
2.4.2.3	Rachats dans le 2 ^e pilier	93
2.4.2.4	Conséquences financières des mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS	94
2.4.3	Mesures pour l'amélioration de la prévoyance professionnelle	95
2.4.3.1	Chômeurs âgés	95
2.4.3.1.1	Extension de l'assurance facultative	95
2.4.3.1.2	Versement des avoirs de libre passage sous forme de rente	96
2.4.3.1.3	Mesure examinée mais non retenue: maintien de la prévoyance vieillesse pour les chômeurs âgés	96
2.4.3.2	Abaissement du seuil d'accès à la LPP	97

2.4.3.3	Conséquences financières de l'abaissement du seuil d'accès à la LPP	98
2.4.3.4	Fixation ex post du taux d'intérêt minimal LPP	98
2.5	Mesures liées au financement de l'AVS	100
2.5.1	Financement additionnel en faveur de l'AVS	100
2.5.1.1	Mesures examinées	101
2.5.1.2	Relèvement de la TVA	102
2.5.1.3	Mise en œuvre du relèvement de la TVA	103
2.5.1.4	Conséquences financières sur l'AVS	104
2.5.2	Mécanisme d'intervention financier dans l'AVS	105
2.5.2.1	Contexte	105
2.5.2.2	Le niveau du Fonds de compensation AVS	105
2.5.2.3	Les éléments du mécanisme d'intervention	106
2.5.2.4	Les mesures automatiques	106
2.5.2.5	Coordination avec les autres assurances sociales	108
2.5.3	Redéfinition de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS	109
2.5.3.1	Le financement de l'AVS par les pouvoirs publics	109
2.5.3.2	L'évolution de la contribution de la Confédération	110
2.5.3.3	Réglementation dans l'AI	110
2.5.3.4	Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS	111
2.5.3.5	Coordination des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI	112
2.6	Autres adaptations dans l'AVS et dans la LPP	114
2.6.1	Autres adaptations relatives à l'AVS	114
2.6.2	Autres adaptations dans la prévoyance professionnelle	117
3	Conséquences	121
3.1	Conséquences financières	121
3.1.1	Conséquences sur l'AVS	121
3.1.2	Conséquences sur la prévoyance professionnelle	121
3.1.3	Conséquences sur les autres assurances sociales	122
3.1.3.1	Conséquences sur l'assurance-invalidité	122
3.1.3.2	Conséquences sur les prestations complémentaires	123
3.1.3.3	Conséquences sur l'assurance-chômage	123
3.1.3.4	Conséquences sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire	123
3.1.3.5	Conséquences sur l'aide sociale	124
3.1.3.6	Conséquences pour la Confédération	124
3.1.3.7	Conséquences pour les cantons et les communes	126
3.2	Conséquences pour les assurés	127
3.3	Conséquences économiques	129
3.3.1	Financement additionnel par la TVA	129

3.3.2	Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle	133
3.3.3	Harmonisation de l'âge de référence et flexibilisation de la retraite I35	
3.3.4	Mécanisme d'intervention	136
3.4	Conséquences sociales	137
3.4.1	Relèvement de la TVA	137
3.4.2	Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle	138
3.4.3	Harmonisation de l'âge de référence	140
4	Relation avec le programme de la législation	141
5	Aspects juridiques	141
5.1	Constitutionnalité	141
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	141
5.2.1	Instruments des Nations Unies	141
5.2.2	Instruments de l'Organisation internationale du Travail	142
5.2.3	Instruments du Conseil de l'Europe	142
5.2.4	Droit de l'Union européenne	143
5.2.5	Compatibilité avec le droit international	143
5.2.5.1	Mesures relatives à la retraite	143
5.2.5.2	Mesures relatives à la prévoyance professionnelle	143
5.2.5.3	Mesures relatives aux prestations	144
5.2.5.4	Fin de l'obligation de cotiser en cas d'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse AVS	144
5.2.5.5	Anticipation dans l'AVS et années de jeunesse	145
5.2.5.6	Mesures relatives au financement de l'AVS	145
5.2.5.7	Autres mesures	146
5.3	Forme de l'acte à adopter	146
5.4	Délégation de compétences législatives	146
5.5	Conformité à la législation sur la protection des données	148
5.6	Partie spéciale: commentaire des modifications de la Constitution fédérale et des lois	149

Arrêté fédéral sur le financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (*projet*)

Loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Annexes Budgets de l'AVS

Rapport explicatif

Réforme de la prévoyance vieillesse 2020

1 Partie générale

1.1 Contexte

L'ensemble du régime de la prévoyance vieillesse suisse est confronté aux défis de l'évolution démographique et économique, lesquels exigent la prise de mesures à moyen et à long terme afin de maintenir ses acquis et de garantir son équilibre social et financier. Si cette problématique a été reconnue depuis plus de dix ans, les blocages politico-sociaux ou les méthodes de révision proposées jusqu'ici ont empêché une adaptation de l'AVS et de la prévoyance professionnelle aux mutations d'ordre structurel, économique et démographique intervenues. Les deux moutures de la 11^e révision de l'AVS ont en effet été refusées, d'abord en votation populaire en 2004, puis en votation finale par le Conseil national en 2010, après plusieurs années de débat parlementaire. Le projet d'adaptation du taux de conversion minimal LPP a quant à lui échoué en votation populaire la même année.

L'analyse des motifs du rejet des dernières révisions montre qu'une réforme dans le domaine de la prévoyance vieillesse doit mieux tenir compte des attentes des assurés, en mettant leurs intérêts au centre des préoccupations. Ce faisant, elle doit également apporter des réponses claires aux problèmes soulevés. Ainsi, il est indispensable de définir clairement quels objectifs sont poursuivis et moyennant quelles mesures, tout en présentant les conséquences sur l'ensemble de la prévoyance vieillesse. Une telle approche exige une vision d'ensemble. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose une réforme commune et globale au 1^{er} et au 2^e piliers dans le cadre d'un projet unique. Ce faisant, il vise des solutions appropriées et socialement équilibrées pour faire face aux défis communs de la prévoyance vieillesse, tout en apportant des réponses ciblées aux problèmes spécifiques à chaque régime. L'approche globale préconisée ne remet pas en cause la structure actuelle de notre régime des trois piliers, qui a fait ses preuves, et qui est souvent pris pour exemple dans de nombreux pays comme étant le plus stable.

1.2 Objectifs

- Le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse doit être maintenu.
- L'équilibre financier de l'AVS et de la prévoyance professionnelle doit être assuré.
- La répartition des excédents, la transparence et la surveillance de la prévoyance professionnelle doivent être améliorées.
- La prévoyance vieillesse doit être adaptée à l'évolution de la société.

La Constitution fédérale donne mandat à la Confédération de prendre des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante, qui repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle. Si le 1^{er} pilier doit couvrir

les besoins vitaux de manière adéquate, le cas échéant avec le complément des prestations complémentaires, le rôle attribué plus spécifiquement au 2^e pilier est d'assurer de manière appropriée le maintien du niveau de vie antérieur. Selon l'interprétation constante des dispositions de la Constitution, ce maintien est considéré comme assuré de manière appropriée lorsque les rentes de l'AVS et de l'AI et celles de la prévoyance professionnelle permettent ensemble d'atteindre ce niveau. Le régime des trois piliers implique par conséquent que la conjugaison des différents piliers permette d'atteindre les objectifs visés.

Le régime de la prévoyance vieillesse a fait ses preuves. Néanmoins, il doit faire face à l'évolution démographique et économique. Faute de prendre en temps opportun les mesures nécessaires, l'ensemble du régime de la prévoyance vieillesse risque d'être déstabilisé. Dans une telle situation, c'est avant tout la garantie du maintien des prestations à un niveau adéquat durant la retraite qui est compromise, dans la mesure où l'équilibre financier de nos régimes de retraite ne serait plus assuré. La réforme de la prévoyance vieillesse 2020 permet d'éviter une telle situation. Elle poursuit les objectifs suivants:

Maintenir le niveau des prestations durant la retraite

Cet objectif implique qu'aucune baisse du niveau des rentes de vieillesse ne doit intervenir dans le cadre des mesures proposées dans la prévoyance vieillesse obligatoire. Compte tenu de leur niveau actuel, les rentes de vieillesse de l'AVS ne subiront par conséquent aucune baisse. De même, dans la prévoyance professionnelle, l'adaptation du taux de conversion minimal aux réalités économiques ne doit pas déboucher sur une diminution du niveau des rentes dans le régime obligatoire. Ainsi, les mesures d'accompagnement proposées doivent permettre de compenser l'effet de cette adaptation sur les rentes pour l'ensemble des assurés et pour la génération transitoire touchée par cette adaptation. Ensemble, les prestations de vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers doivent continuer à garantir le niveau adéquat des prestations durant la retraite.

Assurer l'équilibre financier de l'AVS et de la prévoyance professionnelle

L'AVS et le 2^e pilier sont confrontés de manière distincte aux effets de l'évolution démographique et économique. Le système de financement par répartition du 1^{er} pilier, qui exige un équilibre entre les recettes et les dépenses courantes, est mis à l'épreuve par les changements de la structure d'âges. Le système de financement par capitalisation du 2^e pilier est, quant à lui, touché essentiellement par la prolongation de la durée de retraite, qui implique que les avoirs doivent être versés sur une période plus longue que celle impliquée par le taux de conversion légal valable actuellement. Les effets de la conjoncture se traduisent également différemment. Si l'AVS tire avantage d'un développement conjoncturel favorable compte tenu de l'accroissement de la masse salariale, la prévoyance professionnelle n'en profite pas autant. Elle est sous l'influence de l'affaiblissement des possibilités de placement et du bas niveau des taux d'intérêt. Compte tenu de ces différences, il importe de proposer des mesures ciblées pour garantir la stabilité financière de chacun des deux régimes. Ces mesures doivent permettre de garantir le maintien du niveau des prestations.

Améliorer la répartition des excédents, la transparence et la surveillance de la prévoyance professionnelle

La situation actuelle dans la prévoyance professionnelle montre qu'une action ciblée doit être menée dans certains domaines afin d'apporter la transparence nécessaire dans la prévoyance professionnelle. La prise de mesures adéquates doit permettre de rétablir la confiance des assurés et, ce faisant, d'apporter les réponses requises pour une adaptation du taux de conversion minimal. L'amélioration de la transparence et de la surveillance des institutions de prévoyance et du domaine de la prévoyance professionnelle des assureurs vise à garantir que la prévoyance professionnelle soit claire et contrôlable et que le produit réalisé par les compagnies d'assurance par le biais de la prévoyance professionnelle soit réparti de manière équitable entre les assurés – qui paient les cotisations – et les assureurs – qui fournissent le capital nécessaire pour couvrir les risques.

Adapter la prévoyance vieillesse à l'évolution de la société

Les prestations et les cotisations de l'AVS et de la LPP appellent une série d'adaptations pour être conformes au contexte général actuel. D'une part, la multiplication des nouvelles formes de travail (temps partiel, emplois multiples, etc.) requiert une meilleure protection dans la prévoyance professionnelle. D'autre part, les prestations et les cotisations doivent être adaptées pour garantir l'égalité de traitement entre assurés et pour offrir une protection mieux ciblée.

1.3 Méthode

- Les intérêts des assurés sont au centre de la réforme.
- Une réforme conjointe des 1^{er} et 2^e piliers est menée de manière coordonnée.
- Une réforme unique favorise la confiance et la transparence de ses conséquences pour les assurés.

Seule une vision d'ensemble englobant l'AVS et la prévoyance professionnelle permettra d'atteindre les objectifs poursuivis dans le domaine de la prévoyance vieillesse. La planification de la prévoyance vieillesse nécessite en effet, pour les assurés, une considération globale des prestations auxquelles ils ont droit au moment de leur retraite, à savoir les rentes de l'AVS, de leur caisse de pension et de leur épargne individuelle. Par conséquent, il est nécessaire de concevoir une réforme de la prévoyance de manière transparente afin que les conséquences sociales, politiques et financières puissent être évaluées de façon claire et globale.

Une réforme globale de la prévoyance vieillesse est un gage de transparence. Elle permet d'expliquer aux assurés et aux citoyens comment l'équilibre financier des 1^{er} et 2^e piliers peut être maintenu et garanti à long terme et quel sera l'impact pour eux des mesures nécessaires à cette fin. Les enjeux et les solutions envisagées doivent être présentés clairement. Il est important pour eux d'avoir la certitude que la réforme de la prévoyance vieillesse garantit l'ensemble de leurs prestations et pas uniquement celles d'un des deux piliers. Répondre de manière globale aux défis qui se posent crée la base de confiance indispensable à l'acceptation de la réforme.

Une approche globale permet de concevoir un train de mesures cohérent, comme l'illustrent les deux exemples suivants.

Age de référence

Le projet prévoit de flexibiliser le départ à la retraite dans les deux piliers, en partant d'un âge de référence de 65 ans pour les hommes et les femmes, répondant ainsi au besoin croissant de passage progressif de la vie active à la retraite. Cela n'aurait guère de sens d'améliorer les possibilités de retraite flexible dans l'AVS si les institutions de la prévoyance professionnelle n'étaient pas pour leur part tenues d'instaurer un âge de la retraite flexible dans leur règlement.

Si l'âge de référence pour la retraite des femmes passera de 64 à 65 ans, la réforme améliore aussi leur prévoyance professionnelle grâce à la redéfinition de la déduction de coordination et à l'abaissement du seuil d'accès. Elle répond ainsi à des postulats de longue date.

Indépendants

La situation juridique des indépendants doit être aussi similaire que possible à celles des salariés. Certains privilèges au niveau des cotisations seront donc abrogés dans l'AVS. Parallèlement, les possibilités d'affiliation à une institution de prévoyance seront améliorées dans la prévoyance professionnelle.

L'approche adoptée se fonde sur une analyse des points forts et des points faibles des dernières réformes de la prévoyance vieillesse. Depuis la 10^e révision de l'AVS et la 1^{re} révision de la LPP, entrée en vigueur en trois étapes, toutes les tentatives de réforme de la prévoyance vieillesse concernant les prestations et leur financement ont échoué. Les analyses des résultats des référendums montrent que les citoyens n'ont pas été convaincus par les propositions. Jugées déséquilibrées et socialement injustifiées, ces propositions ont été largement rejetées. L'approche globale suivie par la réforme ouvre également plus de perspectives. Elle permet de présenter un projet de révision équilibré malgré l'importance des défis démographiques et économiques à relever.

1.3.1 Evolution depuis les dernières révisions

1.3.1.1 Evolution de l'AVS depuis la 10^e révision de l'AVS¹

Depuis son introduction en 1948, l'AVS a subi toute une série de révisions visant notamment à améliorer le montant des prestations versées. La dernière en date est la 10^e révision de l'AVS, en vigueur depuis 1997. Elle a permis l'introduction des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, la suppression de la rente de couple, remplacée par un droit individuel à la rente, l'anticipation de la rente et le relèvement progressif de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans. Par la suite, diverses révisions ponctuelles ont permis d'étendre le financement de l'AVS. Depuis 1999, un point de TVA est perçu en faveur de l'AVS et, depuis 2000, le produit de l'impôt sur les maisons de jeu revient entièrement à l'AVS. En outre, en 2007, le Fonds de compensation AVS a été doté d'un capital de 7 milliards de

¹ RO 1996 2466; FF 1990 II 1

francs issu du produit de la vente de l'or de la BNS. D'autres adaptations légales concernent l'introduction du nouveau numéro AVS à treize chiffres en 2008, les mesures liées à l'harmonisation des registres, puis la révision visant l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, qui a apporté toute une série de modifications d'ordre technique.

En dehors des révisions propres à l'AVS, d'autres réformes ont apporté des modifications à la LAVS. Ainsi, les art. 49a et suivants, introduits le 1^{er} janvier 2001 (RO 2000 2749) par la loi fédérale sur la protection des données, constituent les bases juridiques pour le traitement des données personnelles dignes de protection. La révision de l'assurance facultative est entrée en vigueur le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2001 (RO 2000 2677). Le 1^{er} juin 2002, le rapport au droit européen en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes a été réglé à l'art. 153a, et d'autres règlements de l'Union européenne ont été déclarés applicables en Suisse également (RO 2002 685). D'autres adaptations de la LAVS ont fait suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003 (RO 2002 3371), de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Plus récemment, le 1^{er} janvier 2008, est entrée en vigueur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RO 2007 5779). Au niveau de l'AVS, seule la Confédération participe désormais au financement des prestations individuelles. En outre, elle poursuit le financement des subventions accordées aux organisations privées d'aide à la vieillesse actives à l'échelle nationale. La loi fédérale sur l'assainissement de l'AI, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 (RO 2010 3839), a instauré un fonds de compensation distinct pour l'AI, le séparant de celui de l'AVS, duquel un montant de 5 milliards de francs a été transféré à perte. Le nouveau régime de financement des soins en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 (RO 2009 3517) prévoit l'octroi d'une allocation pour impotent aux personnes nécessitant des soins à domicile et présentant un degré d'impotence faible.

Projets rejetés

Première mouture de la 11^e révision de l'AVS²

La première version de la 11^e révision de l'AVS a été rejetée en votation populaire en 2004 (par 67,9 % des voix). Elle prévoyait diverses mesures de financement telles que le relèvement de l'âge de la retraite, l'égalité de traitement entre hommes et femmes pour les rentes de survivants, ainsi qu'un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI.

11^e révision de l'AVS (nouvelle version)³

Conçue sous la forme de deux messages séparés⁴, cette nouvelle version avait pour objectif de générer des économies par différentes mesures reprises du premier projet et d'introduire une prestation de préretraite dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Après plusieurs années de débat, le projet a été rejeté en vote final par le Conseil national en octobre 2010.

Parallèlement à la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, une initiative de l'Union syndicale suisse, déposée en mars 2006, visait l'octroi de rentes AVS anti-

² FF 2000 1771

³ FF 2000 1771

⁴ FF 2006 1917

cipées sans réduction pour les revenus jusqu'à environ 120 000 francs à condition de cesser l'exercice de l'activité lucrative. L'initiative a été rejetée en votation populaire le 30 novembre 2008 par 58,6 % des voix.

1.3.1.2 Evolution dans la prévoyance professionnelle

1^{re} révision de la LPP

La 1^{re} révision de la LPP est entrée en vigueur en trois étapes: le 1^{er} avril 2004, le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2006. Les principales adaptations ont été les suivantes: baisse du seuil d'accès à l'assurance obligatoire, adaptation progressive du taux de conversion minimal LPP (qui est passé de 7,2 à 6,8 %), introduction de la rente de veuf et d'autres bénéficiaires de prestations de survivants (art. 20a LPP), fixation d'un âge minimal pour la retraite anticipée ou encore fixation d'un plafond pour le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle.

Mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle

Les dispositions relatives à des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle sont entrées en vigueur en même temps que le 2^e paquet de la 1^{re} révision LPP⁵. La marge de manœuvre des institutions de prévoyance en découvert a été élargie: ces institutions peuvent, dans certaines conditions, s'écarter de l'exigence légale de disposer en tout temps d'une couverture à 100 % pour l'ensemble de leurs engagements. Parallèlement, le catalogue des mesures envisageables en cas de découvert a été complété.

Réforme structurelle visant à améliorer la transparence et la gouvernance dans la gestion des institutions de prévoyance et dans l'administration de leur fortune

Le but de la réforme structurelle⁶ est d'améliorer la transparence et la gouvernance, ainsi que l'indépendance des principaux acteurs du 2^e pilier. Cette révision partielle de la LPP met l'accent sur le renforcement de la surveillance dans le 2^e pilier. Elle comprend en outre des règles de comportement supplémentaires en matière de gestion des institutions de prévoyance et d'administration de leur fortune (gouvernance), ainsi que des mesures destinées à favoriser le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail.

La réforme structurelle est entrée en vigueur en trois étapes: le 1^{er} janvier 2011 (mesures destinées à favoriser la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi), le 1^{er} août 2011 (dispositions relatives à la gouvernance) et le 1^{er} janvier 2012 (renforcement de la surveillance).

⁵ RO 2004 4635

⁶ RO 2011 3393

Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public

L'adaptation des dispositions applicables aux institutions de prévoyance de corporations de droit public constitue une étape supplémentaire visant à garantir la stabilité financière du 2^e pilier⁷.

Un modèle de financement comportant un objectif de couverture différencié a été introduit. Il s'agit d'une condition minimale que les institutions de prévoyance en capitalisation partielle doivent remplir afin de ne pas mettre en péril leur sécurité financière. En outre, les institutions de prévoyance dont le taux de couverture est inférieur à 80 % sont tenues de prendre les mesures qui s'imposent pour atteindre ce niveau au cours des 40 prochaines années. Il est également prévu que les institutions de prévoyance concernées doivent devenir autonomes et être détachées de la structure de l'administration sur les plans juridique, organisationnel et financier. Ces nouvelles dispositions de la LPP sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Les institutions de prévoyance avaient à l'origine jusqu'à fin 2013 pour se conformer aux exigences en matière d'organisation, mais ce délai a été prolongé d'une année par décision du Conseil fédéral du 26 juin 2013, car il s'est avéré trop court pour certains cantons.

Projet rejeté

Adaptation du taux de conversion minimal

Le 22 novembre 2006, le Conseil fédéral a adopté le message sur l'adaptation du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle à l'intention des Chambres fédérales⁸. Pour le Conseil fédéral, l'adaptation du taux de conversion minimal s'imposait en raison de l'augmentation persistante de l'espérance de vie des plus de 65 ans et du maintien à un faible niveau, voire de la baisse des rendements du capital sur les marchés financiers. Il a considéré qu'il n'était pas nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement dans la loi afin de maintenir le niveau des prestations, parce que l'objectif constitutionnel aurait toujours été rempli après l'adaptation du taux de conversion minimal.

Les dispositions⁹ prévoyaient pour l'essentiel la baisse progressive à 6,4 % du taux de conversion minimal appliqué aux nouvelles rentes d'ici à 2016, ainsi qu'une adaptation automatique de l'âge ordinaire de la retraite dans la LPP à l'âge prescrit par l'AVS, avec l'adaptation correspondante des bonifications de vieillesse.

Un référendum a été lancé contre l'adaptation du taux de conversion minimal dans la LPP. La votation populaire a eu lieu le 7 mars 2010 et le projet a été rejeté à une large majorité (73 %).

1.4 Comparaison internationale

Ces dix dernières années, les Etats européens ont mené des réformes plus ou moins importantes pour faire face au vieillissement de la population et assurer ainsi la viabilité de leur régime de retraite. La tendance dominante de ces réformes consiste

⁷ RO 2011 3385

⁸ FF 2006 8969

⁹ FF 2009 19

à encourager la population à travailler plus et plus longtemps. Cet objectif peut être atteint par différentes mesures.

On peut mentionner d'abord les mesures relatives à l'âge de la retraite. Dans les pays où l'âge de la retraite des hommes est différent de celui des femmes, ce dernier est relevé pour le porter au niveau de l'âge de la retraite des hommes (Autriche, Italie, Royaume-Uni). Un certain nombre de pays relèvent l'âge légal ou ordinaire de la retraite, avec parfois de longues périodes transitoires (Allemagne, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Il faut toutefois signaler que le défi majeur pour certains pays européens est de faire correspondre l'âge de sortie du marché du travail avec l'âge légal de la retraite. En effet, dans plus de deux tiers des pays de l'OCDE, l'âge de sortie du marché du travail est inférieur à l'âge légal de la retraite. La grande majorité des pays d'Europe réduisent les possibilités de prendre une retraite anticipée (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Irlande, Pays-Bas, Portugal). Ils utilisent différentes façons d'y parvenir: soit ils élèvent l'âge minimal ouvrant droit à la retraite anticipée, soit ils augmentent le nombre minimum d'années de cotisation requis pour y avoir droit, soit ils augmentent les réductions opérées sur la pension, soit ils suppriment carrément la possibilité de prendre une retraite anticipée. Il faut signaler toutefois que certains Etats maintiennent des dispositifs spécifiques pour les travailleurs ayant de longues carrières ou ayant exercé des activités dangereuses ou pénibles, en France par exemple. Divers pays encouragent également les assurés à repousser leur départ à la retraite en prenant les mesures suivantes: possibilité d'ajourner le versement de la pension; possibilité de prendre une retraite partielle ou de cumuler retraite et revenus d'une activité lucrative (France, Allemagne en projet) en facilitant par là même la transition de la vie active à la retraite; «récompenses» accordées aux personnes qui continuent à travailler au-delà de l'âge de la retraite, par exemple sous forme de généreuses augmentations (France).

Ensuite, il y a les mesures touchant aux prestations. Plusieurs réformes ont modifié les règles de calcul de la pension de vieillesse. Ainsi, certains pays qui calculaient la pension sur les 10 ou 20 meilleures années calculent désormais la prestation sur l'ensemble de la carrière ou sur une plus grande période de cotisation, d'autres exigent un nombre supérieur d'années de cotisation pour avoir droit à une pension à taux plein (France, Belgique, Espagne, Portugal). Nombreux sont les Etats qui modifient les règles d'indexation des pensions, par exemple en renonçant à tenir compte de la hausse des salaires pour retenir uniquement la hausse des prix (France) ou en liant l'indexation à des facteurs économiques ou à l'espérance de vie (Allemagne, Italie, Suède). Concernant les prestations de survivants, la quasi-totalité des pays de l'OCDE les prévoient, que ce soit sur une base contributive ou non contributive, le plus souvent à partir des droits du conjoint exerçant une activité lucrative. Certains pays ont adapté les conditions ouvrant droit à ces prestations pour tenir compte du taux de participation plus élevé des femmes au marché du travail.

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, il faut rappeler qu'en Europe, les régimes complémentaires de retraite sont en règle générale volontaires et reposent sur des conventions collectives de travail ou sur le contrat individuel de travail. Ils ne sont à ce titre guère comparables au 2^e pilier suisse et, dans la plupart des pays d'Europe, ils sont encore peu développés. Les réformes entreprises à l'étranger dans ce domaine sont plus ou moins importantes selon que le régime est obligatoire ou non. Consécutivement à la crise, la préoccupation des autorités s'est portée sur le taux de couverture des caisses de pension. Ainsi, des mesures visant à garantir la

sécurité des régimes professionnels ont été prises dans certains pays (Belgique, Irlande, Islande, Pays-Bas, Royaume-Uni). La plupart des pays européens développent leur régime de retraite complémentaire soit par des mesures incitatives (Allemagne, France, Italie, Portugal), soit par un système d'adhésion automatique (*auto-enrolment*) pour les personnes non couvertes par un dispositif professionnel ou individuel (Irlande et Royaume-Uni). Cette politique peut être le corollaire de mesures susceptibles de diminuer à terme le niveau des prestations du régime public par répartition. Quoi qu'il en soit, selon l'OCDE, pour tenir compte des contraintes que l'assainissement des régimes publics fera peser sur les prestations, le développement des régimes privés offre un potentiel, à condition que les autorités restent vigilantes dans ce secteur en matière de coûts de gestion et de risques liés aux investissements.

1.5 Nécessité d'agir dans la prévoyance vieillesse

La prévoyance vieillesse en Suisse devra répondre, ces prochaines décennies, aux défis démographiques et économiques suivants:

- Les prestations des 1^{er} et 2^e piliers doivent être financées pour une plus longue durée, car l'espérance de vie des plus 65 ans ne cesse d'augmenter.
- Le faible taux de natalité en Suisse modifie la pyramide des âges: la proportion d'actifs diminue, tandis que les personnes à la retraite sont de plus en plus nombreuses.
- La faiblesse des taux d'intérêt réduit les produits du capital de vieillesse dans le 2^e pilier et engendre un déséquilibre entre les promesses de prestations et leur financement à long terme.

Les mesures prises pour garantir la stabilité financière de la prévoyance vieillesse, les effets positifs des accords bilatéraux et l'immigration de main-d'œuvre qualifiée ont permis jusqu'ici de compenser dans une large mesure l'impact de l'augmentation de l'espérance de vie et du faible taux de natalité sur la situation financière.

Tant que les classes d'âge à forte natalité – à savoir les baby-boomers – sont actives sur le marché du travail, les changements structurels de la pyramide des âges, dus à l'augmentation continue de l'espérance de vie et à la faiblesse du taux de natalité, ont un faible impact. Le rapport entre actifs et rentiers, ou «rapport de dépendance», évolue plus lentement grâce aux baby-boomers, et le régime de prévoyance profite ainsi d'un apport financier relativement élevé. Mais la situation s'inversera entre 2020 et 2030: de nombreux baby-boomers partiront à la retraite, tandis que seules des classes d'âge à faible natalité entreront sur le marché du travail. Cela signifie que, même si l'immigration se maintient, le rapport de dépendance augmentera plus rapidement que s'il n'y avait pas eu de baby-boom, et les dépenses des institutions de prévoyance progresseront plus vite que leurs recettes.

D'autres facteurs comme l'évolution économique du pays et le solde migratoire annuel joueront également un rôle. Une croissance économique positive et une forte immigration de main-d'œuvre qualifiée réduisent la pression démographique, alors qu'un contexte économique morose ou un recul de l'immigration pourraient réduire sensiblement le temps à disposition pour procéder aux adaptations structurelles de la prévoyance vieillesse. Indépendamment de cela, la faiblesse des taux d'intérêt dans la prévoyance professionnelle entraîne aujourd'hui déjà un déséquilibre entre les

prestations dues et leur financement. Il est donc nécessaire d'agir dans le 1^{er} comme dans le 2^e pilier, et il faudra trouver des moyens supplémentaires.

Pour que la prévoyance vieillesse continue d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, des mesures s'imposent pour répondre aux enjeux démographiques et économiques, compte tenu de la relative instabilité des marchés financiers. Afin d'éviter de bouleverser les plans de vie des assurés, une réforme doit prévoir des délais importants tout en permettant des réglementations transitoires. Si l'on veut non seulement financer durablement les prestations des rentiers, mais aussi les prétentions futures des cotisants, il est indispensable de réformer simultanément les 1^{er} et 2^e piliers en toute transparence.

1.6 Evolution démographique et économique

- L'espérance de vie augmente.
- Le rapport entre actifs et retraités se modifie.
- Les possibilités de placement sur les marchés des capitaux se sont détériorées.
- Les taux d'intérêt devraient rester à un bas niveau.

1.6.1 Evolution démographique

Comme partout ailleurs dans le monde, l'évolution démographique en Suisse est marquée par le vieillissement. Le vieillissement correspond à une modification de la pyramide des âges: la proportion des personnes âgées augmente au fil du temps par rapport à la population plus jeune. Il implique des modifications de la structure de la population qui se manifestent à trois niveaux: l'augmentation de l'espérance de vie, la diminution de la natalité et la modification des effectifs et de la structure par âge. La combinaison de ces trois facteurs déploie ses effets sur l'AVS et sur le 2^e pilier depuis plusieurs années. L'impact de ces effets est resté discret jusqu'à présent, étant donné que d'autres paramètres démographiques, institutionnels et économiques limités dans le temps les ont neutralisés, mais ces effets remettront de plus en plus en question l'équilibre financier de la prévoyance vieillesse ces prochaines années. Comme rien n'arrêtera le vieillissement au cours des 40 prochaines années, ces effets seront de plus en plus marqués au fur et à mesure que le vieillissement s'accroîtra.

1.6.1.1 Augmentation de l'espérance de vie

En 1960, l'espérance de vie à la naissance était de 74,1 ans pour les femmes et de 68,7 ans pour les hommes. Cinquante ans plus tard, la valeur de cet indicateur pour les femmes a passé à 84,64 ans et à 80,2 ans pour les hommes, soit une augmentation de l'espérance de vie de plus de 10 ans pour les deux sexes. Cette hausse de l'espérance de vie est certes due en partie à la baisse de la mortalité à la naissance. Mais la plus grande partie de l'augmentation est due à la baisse constante de la mortalité des personnes âgées enregistrée ces dernières décennies. Ainsi, l'espérance

de vie à 65 ans d'une femme est passée en cinquante ans de 15,2 ans à 22,2 ans, alors que celle d'un homme passait de 12,9 ans à 18,9 ans. L'accroissement continu de l'espérance de vie a un impact direct sur l'AVS et la LPP: les rentes nécessitent d'être versées durant une période plus longue, ce qui met progressivement en question l'équilibre financier de ces deux assurances sociales.

1.6.1.2 Diminution de la natalité

Le nombre moyen d'enfant par femme était de 2,6 dans les années 1960. Jusqu'aux années 1970, il a baissé à 1,5 enfant par femme et depuis il est resté proche de ce niveau. Cette valeur, inférieure au taux de renouvellement de la population, n'exerce pas à l'heure actuelle un effet direct sur le régime de la prévoyance vieillesse, la diminution du nombre de jeunes entrant dans la vie active ayant été contrebalancée jusqu'à maintenant par l'arrivée quasi constante de personnes actives issues de l'immigration. Ces personnes étant rapidement intégrées dans le marché du travail, elles ont immédiatement contribué au système par répartition.

1.6.1.3 Modification de la structure par âge de la population

C'est durant les cinquante dernières années que la croissance de la population en Suisse a été la plus forte: outre les nombreuses naissances issues du baby-boom et qui concernent les générations nées entre 1942 et 1973, la croissance démographique a été soutenue par un afflux de main-d'œuvre étrangère. La population résidante en Suisse s'est accrue de 30 % en 50 ans et a passé le cap des 8 millions d'habitants en 2012. La forte augmentation de la population qu'a connue la Suisse de manière quasi constante provient pour les deux tiers de l'immigration et pour un tiers seulement de l'excédent naturel.

Le solde migratoire et l'effectif des étrangers n'influent pas seulement sur la croissance démographique, mais encore sur la structure par âge de la population. Celle-ci a passablement changé au cours des dernières décennies. Alors qu'en 1970, la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus se situait à 11,5 %, cette proportion a passé à 17,4 % en 2012. Inversement, le pourcentage des moins de 20 ans a passé, entre 1970 et 2012, de 31,0 % à 20,4 %. La diminution de la taille du groupe des jeunes étant plus forte que l'augmentation de la taille de celui des 65 ans et plus, la part des personnes en âge de travailler (20-64 ans) dans la population totale est passé dans le même temps de 57,5 à 62,2 %.

En raison du passage progressif à la retraite des générations issues du baby-boom, deux groupes vont prendre à moyen terme une importance relative croissante: le groupe des plus de 50 ans et surtout celui des plus de 65 ans. L'âge médian de la population va continuer d'augmenter à l'avenir.

Cette évolution va avoir des conséquences importantes sur les dépenses de l'AVS et de la prévoyance professionnelle: le nombre de bénéficiaires des prestations de la prévoyance vieillesse va s'accroître et la durée du versement des prestations s'allongera en suivant l'augmentation de l'espérance de vie. Le groupe des 20-40 ans sera de moins en moins grand et le nombre des enfants n'augmentera plus que légèrement grâce à l'immigration ou à une hausse de la natalité. L'effectif des jeunes, et donc le «réservoir» de main-d'œuvre pour l'avenir, aura tendance à diminuer.

1.6.2

Démographie et prévoyance vieillesse

L'AVS réagit avec une très grande latence à des modifications des paramètres démographiques. Une modification de la natalité ne se répercute sur les cotisations qu'au bout de 20 ans, lorsque les enfants nés après ce changement du taux de natalité entrent dans la vie active. Les répercussions sur les prestations se font généralement sentir encore beaucoup plus tard. Les effets d'une modification de la mortalité ne sont pas non plus immédiats, mais se manifestent de manière assez prononcée au bout d'un certain temps, surtout lorsque l'espérance de vie des personnes en âge de retraite s'allonge. Une augmentation de la migration a des effets rapides sur la situation financière de l'AVS, notamment si les personnes exerçant une activité lucrative sont des étrangers immédiatement soumis à l'obligation de cotiser lorsqu'ils travaillent en Suisse. L'effet sur les prestations est toutefois plus lent, les étrangers devant d'abord constituer leur droit à des prestations. En résumé, le solde migratoire positif depuis 2000 a permis à la population de personnes actives en Suisse de croître de manière constante et d'alimenter financièrement l'AVS¹⁰. Néanmoins, la faiblesse de la natalité et l'augmentation de l'espérance de vie placeront l'AVS face à un défi de taille.

Du fait de son mode de financement par capitalisation, le 2^e pilier est moins sensible que l'AVS à l'évolution démographique. La modification du rapport entre actifs et rentiers n'influe pas directement sur son financement, étant donné que chaque personne constitue elle-même son capital de vieillesse. En revanche, un paramètre démographique spécifique exerce une influence déterminante: l'espérance de vie. L'augmentation constante de la longévité a pour effet de rendre le capital constitué durant la vie active de moins en moins suffisant pour couvrir les années de retraite. L'allongement de la période de versement de la rente a par conséquent un impact aussi important sur le 2^e pilier que sur le 1^{er} pilier.

1.6.3

Evolution économique

L'évolution des finances de la prévoyance vieillesse ne dépend pas uniquement du changement des structures démographiques. L'évolution de la productivité et celle du marché de l'emploi exercent une influence tout aussi importante sur l'équilibre financier de l'AVS et de la prévoyance professionnelle. Alors que la démographie détermine surtout les dépenses de la prévoyance vieillesse, les recettes de l'AVS sont influencées en premier lieu par l'évolution de l'économie, et celles de la prévoyance professionnelle par l'évolution des marchés financiers.

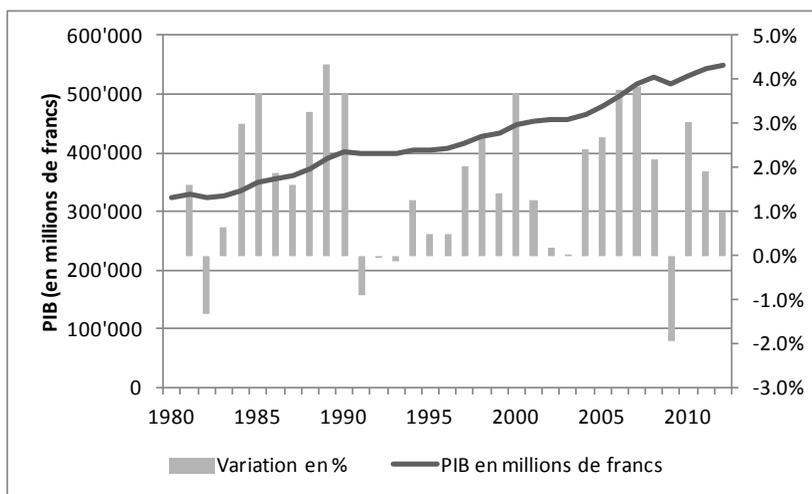
Les années 1990 en Suisse se caractérisent schématiquement par un faible développement économique. La première moitié a été caractérisée par une diminution globale de la valeur ajoutée, en termes de changement réel du PIB, la seconde moitié par une croissance sensiblement supérieure à 1 %. La période de croissance durant la 2^e moitié a été induite, en particulier, par l'évolution de la sphère financière, mais surtout par ce que l'on appelle la «nouvelle économie».

¹⁰ Rapport du Conseil fédéral du 28 janvier 2009 en réponse au postulat Schelbert Louis (07.3396) du 20 juin 2007 (Actualisation des bases de calculs pour les calculs prospectifs de l'AVS).

Suite à l'éclatement de la bulle Internet et aux conséquences, à l'échelle mondiale, des attentats du 11 septembre 2001, la performance économique de la Suisse perd de son élan et connaît en 2003 un taux de croissance négatif. Mais dès les années suivantes, on enregistre une augmentation significative du PIB réel et la croissance, évoluant entre 2,5 % et 3,6 % par an, s'avère beaucoup plus forte que dans les années 1990 (cf. graphique 1-1 sur l'évolution du PIB). Cette croissance marquante a été suscitée, en particulier, par le secteur financier, tandis que l'industrie manufacturière, très orientée vers l'exportation, a pu bénéficier, durant ces années, d'un essor sur le plan mondial. Avec le début, fin 2008, de la crise financière et économique, provoquée notamment par des turbulences dans le secteur financier, la croissance chute en dessous de la barre des 2 %. Par rapport à l'année précédente, 2009 enregistre même une diminution de la production économique de 1,9 % en termes réels.

Graphique 1-1

PIB en millions de francs



Source: Approche par la dépense (OFS: 1990-2011, SECO: 1980-1989)

La crise financière et économique mondiale de 2008 précipite l'économie de la plupart des pays de l'OCDE dans une profonde récession, en raison de leur ouverture au commerce international et du poids relativement élevé de l'intermédiation financière dans l'activité économique. La Suisse a jusqu'ici mieux supporté l'impact de la crise mondiale que ses principaux partenaires commerciaux, grâce à une spécialisation sectorielle dans des produits manufacturés moins sensibles au cycle, au levier financier modéré des emprunteurs nationaux dans le secteur non financier privé, à la résilience du crédit intérieur et à l'absence d'un cycle du logement. L'intervention de l'Etat et de la Banque nationale suisse (BNS) à l'appui de l'UBS a aussi contribué à contenir les effets de la crise. L'exposition du secteur public à des pertes potentielles en raison du programme de renflouement est modérée au regard des autres pays, malgré le poids considérable des plus grosses banques dans l'économie. La Banque nationale suisse a agi de façon décisive pour maintenir la liquidité sur le marché du crédit interbancaire, en ramenant à un taux proche de zéro

les taux d'intérêt sur ses opérations de pension, contribuant à la réduction des marges des taux sur les prêts interbancaires, en intervenant pour stopper l'appréciation du franc suisse et en achetant des obligations libellées en francs suisses. La politique budgétaire prudente menée dans le passé autorisait une relance budgétaire en 2009 et 2010, mais la stimulation a été modeste par rapport aux autres pays de l'OCDE¹¹.

L'inquiétude des marchés financiers face à la dette souveraine de plusieurs pays a entraîné une appréciation record de la monnaie suisse. Si le recul de la compétitivité des prix a été partiellement compensé par une forte demande mondiale de biens et de services suisses, les exportations ont récemment amorcé un repli. La Banque nationale suisse a fixé un taux plafond à sa devise pour enrayer l'appréciation du franc suisse vis-à-vis de l'euro. Le maintien des taux d'intérêt à bas niveau peut certes être une solution temporaire, il n'en demeure pas moins que la faiblesse exceptionnelle des taux n'a pas manqué de provoquer un gonflement du crédit hypothécaire et du prix des logements¹².

1.6.4 Economie et prévoyance vieillesse

Les fluctuations économiques influent davantage et plus rapidement sur les recettes de l'AVS que sur ses dépenses. Cela s'explique par le fait que l'activité économique se répercute directement sur l'évolution des salaires et sur l'emploi, donc sur la masse salariale soumise à cotisations. Les prestations sont, par contre, moins sensibles à l'évolution économique, parce que les nouvelles rentes sont calculées sur la base des revenus réalisés pendant toutes les années d'activité (les dernières années ne jouent ainsi qu'un rôle secondaire) et parce que les rentes en cours sont adaptées au moyen de l'indice mixte¹³. Autrement dit, plus la croissance économique est forte, plus le budget de l'AVS est allégé, la croissance des recettes étant plus rapide que celle des dépenses. Les récessions ont l'effet inverse, les recettes fléchissant immédiatement alors que les dépenses demeurent constantes.

De par sa structure et son système de financement par capitalisation, la prévoyance professionnelle réagit différemment de l'AVS aux fluctuations de l'économie. Les cotisations sont calculées en pourcentage du salaire et constituent pour l'essentiel un processus d'épargne vieillesse. La relation entre les prestations et les cotisations est donc plus étroite que dans l'AVS. En revanche, l'évolution des marchés financiers, à travers les rendements des capitaux, constitue un facteur important qui détermine l'équilibre financier du 2^e pilier. Si, dans les années 1990, on pouvait espérer un rendement moyen de 5 % voire plus, cela n'est plus le cas depuis les années 2000. De fait, la tendance à des niveaux historiquement bas des taux d'intérêt observée depuis plusieurs années et le maintien prévisible de cette tendance à l'avenir va contribuer, avec l'augmentation de l'espérance de vie, à creuser le déficit de financement des rentes dans le 2^e pilier.

¹¹ OCDE, Etudes économiques – Suisse, janvier 2012, p. 8.

¹² Ibid., p. 8.

¹³ Moyenne arithmétique entre l'indice des salaires et l'indice des prix, ce qui signifie, lorsque les salaires et les prix augmentent, que les rentes sont adaptées à l'inflation et à la moitié seulement de l'augmentation des salaires réels.

1.7 Perspectives de financement

- Le financement des prestations de l'AVS n'est pas suffisant à long terme.
- A partir de 2020, les comptes de l'AVS ne seront plus équilibrés.
- Jusqu'en 2030, l'AVS devra faire face à un déficit de financement d'environ 8,6 milliards de francs.

1.7.1 Contexte

La planification d'un financement stable à long terme du 1^{er} et du 2^e pilier suppose d'abord d'identifier les facteurs et les paramètres qui serviront de base au calcul des perspectives financières. Les considérations suivantes indiquent les données et les hypothèses utilisées dans le cadre de ce rapport¹⁴. Elles permettent de comprendre la cause des lacunes de financement dans la prévoyance vieillesse et d'illustrer comment les mesures proposées permettent d'y remédier.

L'évolution financière du 1^{er} et du 2^e pilier est pour l'essentiel influencée par les facteurs suivants:

- le nombre de cotisants;
- le nombre de rentiers et la durée de perception de la rente;
- l'évolution économique;
- l'évolution des rendements sur les marchés financiers.

Le poids relatif de ces facteurs démographiques et économiques n'est pas le même sur l'évolution financière du 1^{er} pilier et sur celle du 2^e pilier. C'est une conséquence du fait que l'AVS est financée par répartition, tandis que la prévoyance professionnelle l'est par capitalisation. Du côté des recettes, l'AVS est surtout sensible aux variations de la masse salariale et de l'évolution économique: les recettes progressent plus rapidement lorsque l'environnement économique est favorable – haut niveau de l'emploi et forte immigration, en particulier de main-d'œuvre qualifiée –, alors qu'elles diminuent sensiblement en cas de repli de l'emploi. Du côté des dépenses, les systèmes financés par répartition sont surtout influencés par le nombre de rentiers et leur espérance de vie, c'est-à-dire la durée pendant laquelle ils percevront leur rente.

Dans les systèmes financés par capitalisation, le financement dépend en particulier de l'évolution des rendements sur les marchés financiers, qui sont eux-mêmes étroitement liés à l'environnement économique. Lorsque la situation économique est instable et que les rendements sur les marchés sont faibles, les institutions de prévoyance ont plus de mal à réaliser les rendements fixés par la loi ou à atteindre le taux de couverture qui leur est imposé. La prévoyance professionnelle étant un processus d'épargne personnelle, l'évolution démographique ne l'affecte que si le rendement du capital de la population active doit être utilisé pour financer les rentes

¹⁴ DFF (2012), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2012, Berne, 25.1.2012; OFS (2010), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010-2060.

en cours. L'augmentation constante de l'espérance de vie signifie toutefois que l'épargne personnelle est soumise à des exigences plus élevées, puisque le capital accumulé doit couvrir une durée de vie résiduelle plus longue.

Une seconde étape de l'analyse consiste à définir, pour les différents facteurs identifiés, les paramètres permettant de calculer l'évolution à long terme des recettes et des dépenses, c'est-à-dire les éventuelles lacunes de financement. Des hypothèses différentes doivent être retenues pour l'AVS, financée par répartition, et pour la prévoyance professionnelle, financée par capitalisation.

1.7.2 Perspectives financières de l'AVS

Données

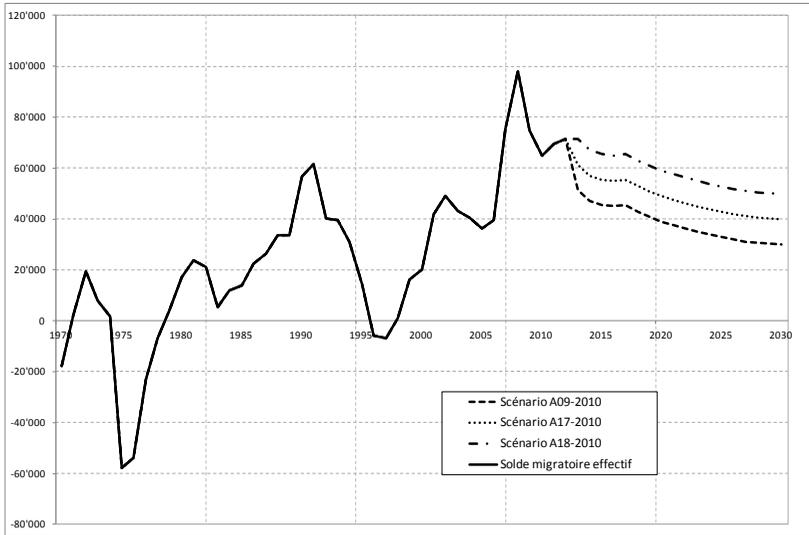
Les hypothèses relatives à l'évolution des recettes et des dépenses dans l'AVS sont les mêmes que celles utilisées pour le budget et le plan financier de la Confédération¹⁵. Les paramètres démographiques servent à caractériser l'évolution de la population résidente permanente. Cette évolution dépend des naissances, des décès, de l'immigration et de l'émigration. L'Office fédéral de la statistique (OFS) élabore périodiquement – en général tous les cinq ans – des scénarios démographiques qui se basent sur les paramètres observés et sur des hypothèses relatives à leur évolution future. Les paramètres économiques sont utilisés pour déterminer l'évolution tendancielle de l'économie suisse à long terme. Parmi les paramètres économiques déterminants figurent l'évolution de l'emploi et celles de la productivité du travail, des salaires, des prix à la consommation, des taux d'intérêt et du taux de chômage moyen. L'adoption d'hypothèses concernant l'évolution de ces paramètres permet de déterminer un scénario de croissance économique (ou croissance du PIB) implicite à long terme.

Les paramètres démographiques permettent ensuite d'élaborer un scénario moyen¹⁶. Ce scénario repose en grande partie sur l'hypothèse d'un maintien de la tendance des dernières années et sur l'évolution la plus probable des différents paramètres. L'avenir ne pouvant jamais être connu avec précision, deux scénarios supplémentaires sont envisagés afin de pouvoir tenir compte d'une évolution plus ou moins favorable des paramètres principaux par rapport au scénario moyen. Pour les perspectives financières de l'AVS, ces deux scénarios démographiques supplémentaires correspondent à différentes évolutions du solde migratoire, puisque ce paramètre varie fortement au fil du temps et qu'il a une influence considérable sur les finances de l'assurance.

¹⁵ Valeurs de référence macroéconomiques du 10.6.2013.

¹⁶ Le scénario moyen pour l'évolution démographique entre 2013 et 2030 utilisé dans le cadre de ce rapport est le scénario A17-2010; le scénario «bas» correspond à A09-2010 et le scénario «haut», à A18-2010.

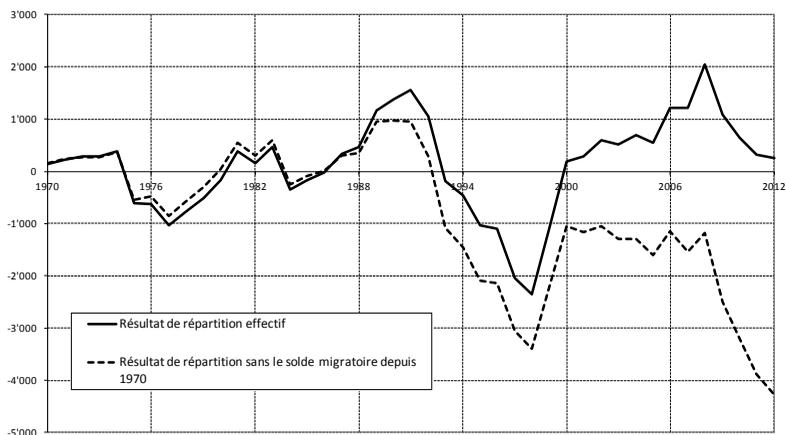
Solde migratoire (1970-2030)



L'évolution du solde migratoire montre l'ampleur et le rythme des modifications de ce paramètre en Suisse. En quelques années, un solde migratoire positif de plus de 100 000 personnes peut devenir nul, voire négatif si le nombre des départs dépasse celui des arrivées. En 2008, on recensait 184 000 immigrations pour 86 000 émigrations, soit un solde migratoire de 98 000 personnes qui retrouvait ainsi presque le niveau de 1960. Quatre ans plus tard, en 2012, ce solde s'était déjà réduit de moitié et n'atteignait plus que 45 000 personnes.

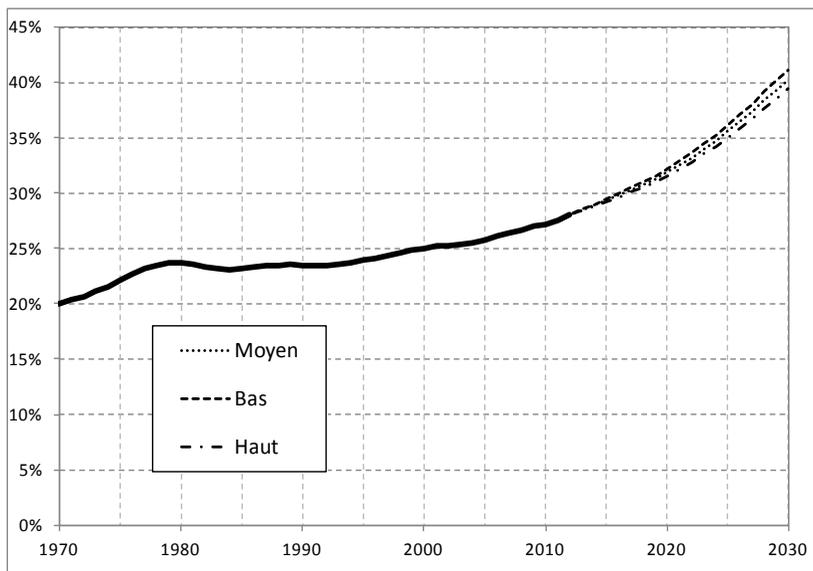
Une attention particulière doit être portée à cette dimension lors du calcul des perspectives financières de l'AVS. Outre la forte volatilité, le niveau de formation et d'emploi des nouveaux arrivants a aussi une influence significative sur les recettes de l'AVS. De nombreux travailleurs qualifiés sont ainsi arrivés en Suisse ces 20 dernières années. Touchant en général de hauts revenus, ils versent des cotisations élevées à l'AVS. Même en tenant compte des rentes auxquelles ils pourront ultérieurement prétendre, le solde des cotisations en faveur de l'AVS est clairement positif. Le graphique suivant montre l'évolution du résultat de répartition de l'AVS avec et sans les cotisations des travailleurs immigrés. En l'absence d'immigration, le résultat de répartition serait devenu négatif dès 1992 et les dépenses de l'AVS seraient depuis lors restées supérieures aux recettes. Même le point de TVA supplémentaire qui alimente directement le Fonds AVS depuis 1999 n'aurait pas suffi à équilibrer le résultat de répartition.

Influence du solde migratoire sur le résultat de répartition



L'évolution du rapport de dépendance reflète l'importance des changements survenus dans la structure par âge de la population en Suisse. Alors qu'il y avait 6,5 actifs pour financer un retraité lors de l'introduction de l'AVS en 1948, on n'en compte plus que 4 aujourd'hui et le rapport sera d'environ 2 pour 1 dans 20 ans.

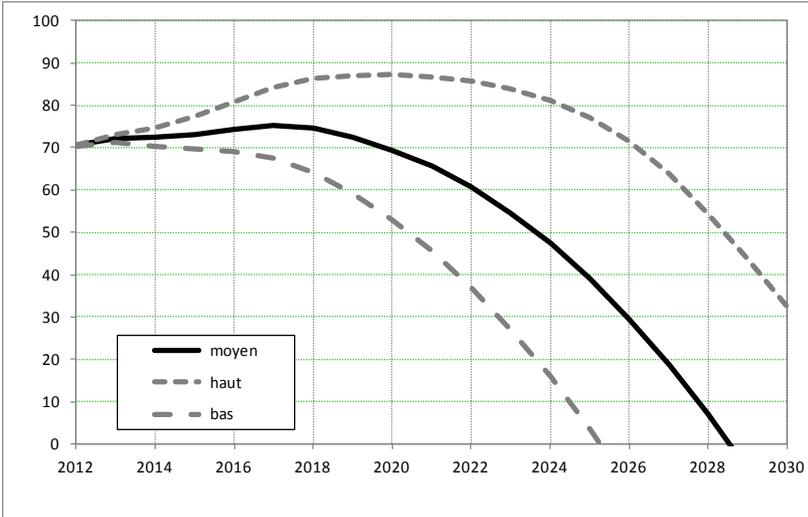
Rapport de dépendance selon les divers scénarios



Si la démographie et l'économie évoluent comme le prédit le scénario moyen pour l'AVS, les recettes du Fonds AVS devraient pouvoir couvrir les dépenses jusque vers 2018. Puisque l'AVS est financée par répartition et qu'elle dépend donc fortement de l'évolution démographique, le départ à la retraite des personnes nées durant les années à forte natalité et l'allongement de la durée de perception de la rente entraînent une hausse continue des dépenses. Les jeunes adultes étant nettement moins nombreux à entrer sur le marché du travail, les recettes progressent plus faiblement que les dépenses. Dès que le résultat de répartition devient négatif, les réserves du Fonds doivent être utilisées pour financer les rentes. En l'absence de mesure de stabilisation, l'équilibre financier de l'AVS s'en trouvera rapidement menacé. Le facteur le moins prévisible est le solde migratoire qui, comme cela a été mentionné précédemment, peut changer rapidement. Un solde largement excédentaire permet de repousser le moment à partir duquel les lacunes de financement se font sentir sur le niveau du Fonds AVS; à l'inverse, ces lacunes apparaîtront plus tôt si le nombre d'immigrants diminue plus fortement que prévu. Cet effet pourra être encore renforcé en fonction de l'évolution économique.

Graphique 1-5

Evolution du Fonds AVS (en pourcentage des dépenses)



Le graphique montre le niveau du Fonds de compensation de l'AVS en pourcentage des dépenses annuelles de l'assurance¹⁷. La courbe centrale correspond au scénario moyen qui table sur une progression des salaires réels de 1,0 % et un solde migratoire de 40 000 personnes. Selon ce scénario, le Fonds AVS ne couvrira plus que 50 % des dépenses annuelles en 2024 si aucune mesure n'est prise. En dessous de 30 %, le Fonds ne serait plus en mesure de payer toutes les rentes à temps. Il en résulterait une situation d'insolvabilité partielle, car les dépenses sont continues, alors que les recettes suivent un rythme moins régulier. Les deux autres scénarios envisagés correspondent, pour le premier (courbe inférieure), à une évolution plus pessimiste,

¹⁷ Après déduction de la dette de l'AI envers le Fonds AVS.

marquée par un solde migratoire moins élevé et un environnement économique plus difficile, et, pour le second (courbe supérieure), à une variante plus positive avec une immigration plus importante et une évolution économique favorable. Dans tous les cas, l'équilibre financier de l'AVS est menacé dès 2020.

Lacunes de financement dans l'AVS

Sur la base de ces différentes projections, il est possible de déterminer les besoins de financement de l'AVS à l'horizon 2030. Selon le scénario moyen, les lacunes de financement s'élèveront à 1,2 milliard de francs en 2020 et atteindront 8,6 milliards en 2030.

1.7.3 Perspectives financières de la prévoyance professionnelle

Données

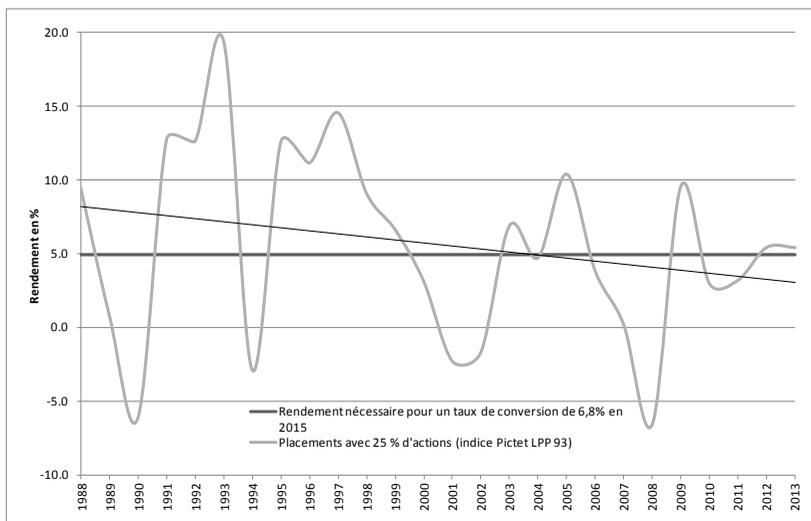
La prévoyance professionnelle étant financée par capitalisation, le niveau du taux de conversion minimal joue un grand rôle dans l'estimation de ses perspectives financières. Ce taux est appliqué dans le cadre de l'assurance obligatoire minimale LPP, mais il exerce aussi une forte influence sur la prévoyance professionnelle étendue. Il permet la conversion du capital accumulé en rentes. Cette conversion doit être équitable. En effet, si le taux est trop haut, les rentes sont trop élevées par rapport au capital censé les financer, et les institutions de prévoyance enregistrent des pertes. Ces pertes doivent alors être compensées, généralement à la charge des assurés actifs (crédit d'intérêt moindre sur l'épargne ou contributions supplémentaires) ou de leurs employeurs (contributions supplémentaires ou financement d'appoint). Une telle situation n'étant pas souhaitable, la fixation du taux de conversion minimal à un niveau correct est une priorité du 2^e pilier.

Les deux facteurs essentiels sont à ce propos le rendement attendu des capitaux et l'espérance de vie. Une fois le paramètre pour l'espérance de vie connu, il est possible de calculer la valeur du taux de conversion à l'aide du rendement attendu. Inversement, un taux de conversion minimal donné permet de déterminer les rendements que les fonds de prévoyance doivent réaliser en moyenne à long terme sur les marchés financiers. Cela signifie que pour garantir le taux de conversion minimal de 6,8 % actuellement en vigueur, les caisses de pension devraient réaliser sur le long terme des rendements de près de 5 %. Avec un taux de conversion minimal de 6 %, le rendement nécessaire se situerait entre 3,5 et 4 %.

L'indice Pictet LPP 93 est un indicateur largement reconnu pour les rendements qu'une institution de prévoyance peut obtenir. Le graphique qui suit indique l'évolution de cet indice depuis 1988 ainsi que sa tendance. Ces valeurs sont mises en rapport avec le rendement nécessaire au financement d'un taux de conversion de 6,8 %.

Graphique 1-6

Evolution du rendement du capital, 1988-2013

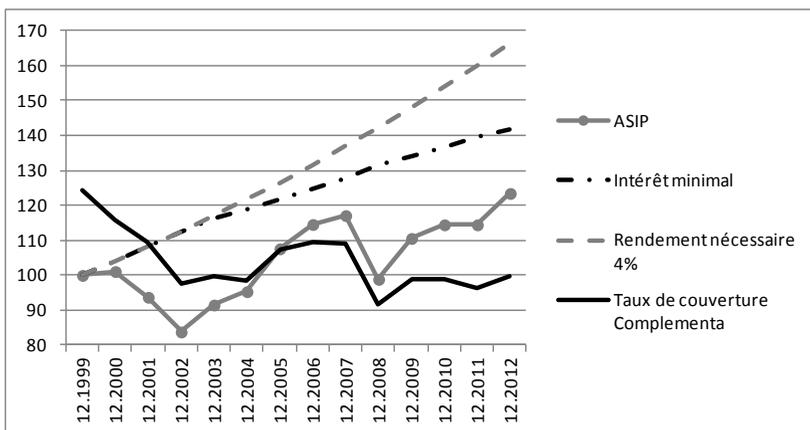


Le graphique montre que la tendance en matière de rendement amène clairement celui-ci en dessous des 5 % nécessaires au financement d'un taux de conversion de 6,8 %. Une expectative située aux environs de 3,5 à 4 % paraît plus raisonnable, ce qui correspond à un taux de conversion de 6,0 %.

Dans le graphique suivant, on indique l'évolution respective, depuis fin 1999, d'un capital rémunéré au taux d'intérêt minimal LPP (crédité aux assurés actifs) et rémunéré d'un rendement nécessaire de 4 % (moyenne globale entre ce qui est crédité aux assurés actifs et ce qu'il faut pour financer le taux de conversion légal). Cette évolution est mise en rapport avec les rendements effectivement réalisés durant la même période (source: ASIP). L'évolution du taux de couverture moyen des institutions de prévoyance, indicateur de la situation financière globale, figure également sur le graphique ci-dessous (source: Complementa).

Graphique 1-7

Comparaison entre le taux de rendement nécessaire et réel; évolution du taux de couverture moyen, 2000-2012



On peut constater que les rendements effectivement réalisés ont été insuffisants. La conséquence en est que la situation financière globale des institutions de prévoyance est maintenant proche de l'équilibre (taux de couverture de 100 %), alors qu'à fin 1999, celles-ci disposaient encore d'une réserve d'environ 25 % en moyenne.

La volatilité sur les marchés financiers est influencée par de multiples facteurs, de sorte qu'il est impossible de prédire la tendance probable des rendements. On peut toutefois supposer que les placements à faible risque ont en principe tendance à engendrer des rendements plus faibles. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, les fonds de prévoyance doivent être placés sur une période plus longue, sans être exposés à des risques excessifs. Il s'ensuit que les perspectives de rendement, telles qu'elles sont déterminées sur la base de l'évolution actuelle, ne doivent pas être surestimées. En effet, les institutions de prévoyance sont d'autant plus sujettes à des difficultés financières que l'écart entre les rendements effectivement réalisés sur les marchés financiers et les rendements requis par le niveau du taux de conversion persiste pendant une longue période.

Perspectives financières pour la prévoyance professionnelle

Les deux paramètres essentiels du taux de conversion sont l'espérance de vie des retraités et le rendement attendu des placements. Pour aucun de ces deux paramètres, il n'est possible de faire des prévisions fiables quant à leur évolution. S'agissant de l'espérance de vie, les bases techniques les plus couramment utilisées par les institutions de prévoyance¹⁸ offrent toutefois la possibilité d'établir des valeurs extrapolées. L'évolution des rendements sur les marchés financiers ne peut être prédite, mais doit être envisagée avec la prudence que requiert le placement de fonds de prévoyance, d'une part, et en tenant compte des conséquences d'une faiblesse persistante des taux d'intérêt, d'autre part.

A la lumière de ces différentes considérations, il ne paraît pas réaliste d'atteindre le rendement requis de près de 5 %, surtout à court et à moyen terme. Les banques centrales ne semblent pas prêtes à abandonner leur politique de taux bas et les acteurs sur les marchés financiers n'attendent pas de modifications en ce sens. Le

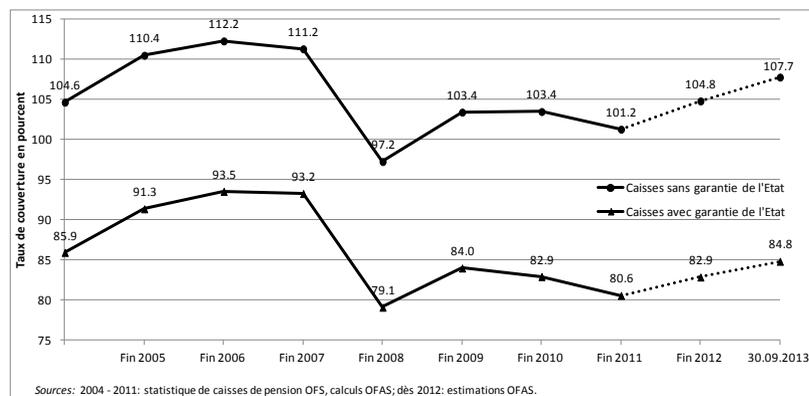
¹⁸ LPP 2010; VZ 2010.

rendement pour un portefeuille moyen de caisse de pension est estimé à 2,4 % pour les dix prochaines années¹⁹. En outre, même en cas de relèvement progressif des taux d'intérêt, il faudrait encore compter avec une période de transition relativement longue, puisque des rendements plus élevés ne pourraient pas être réalisés avant que les placements existants, aux rendements plus faibles, n'arrivent à échéance. Lorsque les taux d'intérêt augmentent, la valeur vénale des placements à taux fixe diminue, ce qui entraîne une réduction du taux de couverture. En conséquence, la phase des rendements – trop – faibles durera encore longtemps, même si une amélioration des taux devait se produire prochainement. En l'absence d'un ajustement du taux de conversion, la faiblesse persistante des taux d'intérêt et les coûts supplémentaires engendrés par l'augmentation de l'espérance de vie se traduiront par des pertes pour les institutions de prévoyance, ce qui empêchera une rémunération correcte du capital des assurés actifs.

Ainsi, sans qu'il soit possible d'établir avec certitude les perspectives financières de la prévoyance professionnelle, il apparaît pour le moins certain que le taux de conversion minimal doit être adapté. En effet, nous avons vu que la situation financière globale des institutions de prévoyance s'est passablement détériorée ces dernières années et que l'on ne peut raisonnablement pas espérer à terme que les marchés évoluent de telle sorte qu'une reprise se dessine. Le graphique suivant revient sur l'évolution des taux de couverture, cette fois en traitant séparément les institutions de prévoyance de corporations de droit public qui disposent d'une garantie étatique.

Graphique 1-8

Evolution du taux de couverture moyen



Source: Données de l'OFS et calculs de l'OFAS

Le graphique permet de constater que les institutions de prévoyance sans garantie étatique ne disposent toujours pas de réserves suffisantes. En effet, le taux de couverture global s'élève à 107,7 % à fin septembre 2013 et est donc inférieur au seuil de 115 % généralement retenu comme étant le niveau moyen adéquat (15 % de réserves). Globalement, la situation financière des institutions de prévoyance s'est

¹⁹ Swisscanto, Statistique des caisses de pension.

améliorée depuis 2008, sans atteindre toutefois le niveau optimal. Au vu des perspectives décrites ci-dessus, le risque pour les institutions de prévoyance de tomber en situation de découvert est toujours bien réel.

Eviter les situations de découvert et de solidarités indésirables

Les perspectives financières n'indiquent pas uniquement une situation imprévue et problématique de découvert, mais aussi une situation tout aussi problématique de redistribution du capital d'épargne individuel des assurés actifs en faveur des bénéficiaires de rente. En effet, une fois qu'il a été fixé, le montant des rentes est garanti. Pour financer ces rentes même lorsque la rémunération du capital devient trop faible, les institutions de prévoyance peuvent être amenées à créditer moins d'intérêts sur les comptes-épargne des assurés actifs, voire à leur prélever des contributions supplémentaires. L'employeur peut également être sollicité pour un financement supplémentaire. Lorsque cela se produit, le capital de vieillesse des assurés actifs est rémunéré à un niveau trop faible et n'augmente pas suffisamment durant la phase d'épargne. Plus la phase de taux d'intérêt bas se prolonge, plus les pertes que les assurés actifs subissent sur leur capital de vieillesse sont importantes. A ce propos, il convient de préciser qu'un projet de recherche mandaté par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) est en cours.²⁰ Il devrait livrer davantage de précisions sur les effets de répartition.

Puisque le taux de conversion minimal ne s'applique qu'à la prévoyance professionnelle obligatoire, une autre forme de redistribution apparaît lorsque les avoirs de prévoyance sont moins bien rémunérés dans la partie surobligatoire de la prévoyance professionnelle pour couvrir les besoins de financement du régime obligatoire. La redistribution a alors lieu entre les régimes obligatoire et surobligatoire, et non directement entre les assurés actifs et les bénéficiaires de rente.

Lorsqu'une institution de prévoyance en situation de découvert doit prendre des mesures d'assainissement, celles-ci sont à la charge des assurés actifs et/ou de leurs employeurs, tandis que les prestations des rentiers sont dans une large mesure protégées.

1.8 Travaux préparatoires

1.8.1 Baby-boomers et AVS

Un examen approfondi a été mené en 2012 pour évaluer les conséquences du baby-boom sur l'AVS²¹. Le baby-boom, autrement dit les années de forte natalité de 1942 à 1973, constitue un événement démographique clairement isolable. Alors que la majorité des cohortes issues du baby-boom contribuent actuellement à réduire le rapport de dépendance des personnes âgées par rapport aux personnes actives, le départ progressif à la retraite des cohortes issues du baby-boom perturbera nettement cet équilibre à partir du milieu des années 2020. Le phénomène du baby-boom occulte ainsi dans sa première phase les changements démographiques structurels, et

²⁰ Projet B13_03 – Effets de répartition dans la prévoyance professionnelle – Etude de faisabilité.

²¹ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche no 9/12, Berne.

les accentue par la suite. L'impact le plus important du baby-boom porte sur l'évolution de la productivité. L'accroissement de la productivité a non seulement un effet positif sur les recettes de l'AVS, mais induit aussi à long terme une hausse des rentes (par l'indice mixte) et, à plus long terme encore, le droit à des rentes plus élevées. En d'autres termes, tant le baby-boom que la forte immigration que la Suisse connaît depuis 2002 contribuent à des recettes AVS importantes et donc à de bons résultats de répartition. Mais plus tard, ces deux facteurs produiront l'effet inverse et seront donc négatifs en termes financiers pour l'AVS. Même une forte augmentation de la productivité ne pourrait suffire à elle seule à améliorer suffisamment la situation, car la faiblesse de la natalité et l'augmentation de l'espérance de vie continueront d'influer négativement sur les finances de l'assurance, et le baby-boom contribuera fortement à cette évolution négative.

1.8.2 Déterminants de la retraite anticipée

La prolongation de l'espérance de vie, le passage progressif à la retraite de cohortes nombreuses issues du baby-boom aura comme conséquence un recul constant, de 2015 à 2035, du nombre de personnes actives. La participation au marché du travail d'une population plus âgée constituera un facteur de plus en plus important pour assurer la croissance et la stabilité de l'AVS. Si l'on entend garantir la pérennité de la prévoyance vieillesse, il est nécessaire de valoriser davantage la présence de travailleurs âgés sur le marché suisse du travail.

Une étude publiée en 2012 montre que les motifs qui poussent les personnes à quitter le marché du travail entre 58 et 63/64 ans sont le souhait de davantage de liberté, des problèmes de santé, les licenciements, des mises d'office à la retraite ou encore des conditions de travail insatisfaisantes²². Pour la majorité des préretraités, la sortie anticipée de la vie active a été librement choisie. Sur le plan des incitations institutionnelles, ce sont surtout les règles relatives au 2^e pilier et la possibilité d'anticiper la perception de la rente AVS qui ont influé sur la prise d'une retraite anticipée. Les personnes âgées de 58 à 63/64 ans seraient prêtes, à certaines conditions, à travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Un cinquième des personnes actives prévoient aujourd'hui déjà de le faire.

De manière générale, les entreprises interrogées jugent utile et nécessaire de continuer à employer des travailleurs âgés jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Les principaux motifs d'engagement de collaborateurs âgés sont l'intérêt des compétences de ces collaborateurs et la nécessité d'assurer le transfert de savoir-faire aux collaborateurs plus jeunes. Des conditions de travail adaptées à l'âge (notamment horaires de travail flexibles, possibilité de modifier le contenu du travail et prise en compte du facteur santé) sont essentielles pour continuer d'employer les personnes de 58 ans et plus. Cependant, la majorité des entreprises ne pratiquent pas une politique du personnel encourageant systématiquement l'emploi des travailleurs âgés. D'ailleurs, le recrutement de travailleurs âgés ne joue à l'heure actuelle qu'un rôle mineur par rapport aux autres stratégies possibles, par exemple recruté des travailleurs plus jeunes, des femmes ou des travailleurs étrangers.

²² Trageser, J. et al. (2012): Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 11/12, Berne.

1.8.3 Mortalité différentielle

Une étude s'est penchée sur les déterminants socio-économiques de l'espérance de vie en Suisse²³. Elle aboutit au constat que les différences les plus marquées dans le risque de mortalité après le départ à la retraite sont liées au niveau de formation. Plus le niveau de formation est élevé, plus le risque de mortalité après 65 ans est faible. Cette corrélation confirme pour la Suisse les résultats observés à l'échelle de l'ensemble des pays industrialisés. Se basant sur l'indicateur du niveau de formation, divers modèles de différenciation de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie à partir de 65 ans ont été élaborés par les chercheurs.

1.8.4 Situation économique des retraités et des survivants

Deux travaux de recherche ont été menés pour connaître la situation économique des retraités et des survivants²⁴.

A la différence des actifs, qui tirent l'essentiel de leurs revenus d'une activité professionnelle, les retraités en Suisse bénéficient de quatre sources de revenus: les rentes de 1^{er} pilier, qui fournissent dans l'ensemble 40 % des revenus totaux des retraités; les rentes de 2^e pilier, dont l'apport moyen est de l'ordre de 20 %; les revenus de la fortune (30 %), et les revenus de l'activité professionnelle. Ensemble, ces quatre sources contribuent à un revenu médian, au moment du passage à la retraite, correspondant à environ 67 % du revenu médian du groupe des personnes actives. Si, pour une majorité de personnes, la situation économique au moment du passage à la retraite est bonne, celle des personnes âgées de 80 ans et plus est en revanche moins favorable et se rapproche de celle du groupe des 25-34 ans.

L'analyse de la situation économique de personnes avant et après la survenance du veuvage permet de constater que la couverture de la perte de revenu causée par un décès est bien assurée. En comparaison, un divorce ou une séparation ont de plus lourdes conséquences financières. Avec un revenu médian d'environ 80 000 francs, une bénéficiaire de rente de veuve avec enfant dispose de près de 20 000 francs de plus qu'une femme seule avec enfant. Contrairement à ce qui s'observe dans le groupe des femmes seules non veuves, l'activité professionnelle est accrue en présence d'orphelins. Ainsi, en 2006, deux tiers des veuves avec rente et sans enfant bénéficient d'un revenu de l'activité, tandis que 72 % des veuves avec enfants exercent une activité.

1.8.5 Mécanismes d'ajustement automatique

Une étude mandatée auprès de l'OCDE a examiné, sur la base d'une comparaison internationale, les diverses modalités de mise en œuvre et les expériences réalisées

²³ Wanner, P. et al. (2012): Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 10/12, Berne.

²⁴ Wanner, P. et al. (2008): La situation économique des actifs et des retraités, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/08, Berne. Wanner, P. et al. (2012): La situation économique des veuves et des veufs, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 5/12, Berne.

avec les mécanismes d'ajustement automatiques des systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE²⁵. Cette étude observe que très peu de pays sont parvenus à mettre en place un mécanisme d'ajustement automatique. Les rares pays ayant adopté ce type de mécanisme pour leur prévoyance vieillesse ont systématiquement modifié ou suspendu au niveau politique leur auto-activation. Ainsi, l'Allemagne et la Suède ont suspendu l'auto-activation de leur mécanisme suite à la crise de 2009 pour ne pas péjorer les conditions de vie de leurs retraités.

Une seconde étude s'est penchée plus en détail sur la forme que pourrait prendre un mécanisme d'ajustement automatique dans l'AVS et a développé trois modèles²⁶. Deux des mécanismes proposés sont des «pilotes automatiques autorégulateurs» ne nécessitant plus aucune intervention au niveau politique après leur entrée en vigueur. Un troisième modèle, une «aide à la navigation institutionnalisée» fonctionne par étapes, la péjoration de la situation financière de l'AVS servant de déclencheur à l'intervention du Conseil fédéral et du Parlement.

1.8.6 Seuil d'accès et déduction de coordination

Dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, l'abaissement du seuil d'accès et l'abaissement de la déduction de coordination ont été introduits aux fins d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes actives ayant de faibles revenus ou travaillant à temps partiel. Une évaluation²⁷ a estimé que quelque 140 000 personnes supplémentaires ont été assurées à titre obligatoire à la LPP grâce à l'abaissement du seuil d'accès, essentiellement des femmes, des salariés ayant de bas revenus et des travailleurs à temps partiel.

Une seconde étude sur le segment des emplois à bas revenus et de forme atypique (notamment emplois dans le domaine de la culture) a évalué les effets de l'abaissement du seuil d'accès et de la déduction de coordination sur les employeurs et les salariés concernés par ces deux mesures²⁸. Il en ressort que la majorité des entreprises n'a pas cherché à se soustraire aux nouvelles obligations découlant de la LPP révisée, et que l'abaissement du seuil n'a quasiment jamais eu pour conséquence une diminution des salaires bruts pour les rapports de travail déjà en cours. Si les charges patronales supplémentaires n'ont que rarement été répercutées sur les employés, c'est parce que les entreprises se disent prêtes à assumer leur responsabilité sociale.

²⁵ D'Addio, A. et al. (2012): Towards Financial Sustainability Of Pension Systems. The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 8/12, Berne.

²⁶ Feld L. et al (2012): Steuerungsmechanismen in der AHV, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 7/12, Berne.

²⁷ Bertschy, K. et al. (2010): Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 8/10, Berne.

²⁸ Trageser, J. et al. (2011): Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 2/11, Berne.

1.8.7 Coûts administratifs et frais de gestion de fortune

Une étude a évalué les coûts de l'administration générale du 2^e pilier, tant du côté des institutions de prévoyance que de celui des entreprises²⁹. L'étude estime que les coûts administratifs de l'exécution du 2^e pilier s'élèvent à environ 1,8 milliard de francs (année 2009), soit un montant moyen annuel de 391 francs par personne assurée. Ces coûts se répartissent entre les entreprises (280 millions), les institutions de prévoyance (792 millions) et les assureurs-vie (735 millions). L'étude conclut qu'une baisse significative de ces coûts ne pourra pas être obtenue en se contentant de supprimer ou de simplifier quelques règles juridiques. Ce n'est en effet pas le traitement d'événements spéciaux tels que les cas d'invalidité, de décès ou les versements anticipés au titre de l'encouragement à la propriété du logement qui engendrent les coûts les plus élevés. Les tâches les plus courantes du 2^e pilier (traitement des entrées, des sorties et des modifications salariales), dont l'exécution est rapide au cas par cas, sont celles qui engendrent les frais administratifs les plus élevés en raison de leur fréquence.

Une seconde étude s'est penchée sur les frais de gestion de fortune³⁰. L'étude a montré que les frais de gestion de la fortune sont très différents selon les caisses de pension, puisqu'ils peuvent aller de 0,15 à 1,86 % du capital. Une extrapolation à l'ensemble des institutions de prévoyance donne une moyenne de 0,56 %, soit 3,9 milliards de francs pour une fortune de prévoyance totale de 698 milliards de francs (à fin 2009, y compris les actifs de contrats de réassurance). Sur cette somme, les comptabilités des institutions de prévoyance ne faisaient apparaître que 795 millions de francs, et celles des assureurs-vie 286 millions de francs, soit environ 0,15 % de l'ensemble des coûts.

²⁹ Hornung, D. et al. (2011): Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n°4/11, Berne.

³⁰ Mettler, U. und al. (2011): Frais de gestion de la fortune dans le 2^e pilier, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 3/11, Berne.

2 **Présentation du projet**

2.1 **Dispositions portant sur la retraite**

2.1.1 **Généralités**

L'âge de la retraite indiqué dans la loi n'est que l'un des facteurs qui déterminent le moment auquel les personnes prennent effectivement leur retraite. D'autres facteurs tels que les ressources et les préférences personnelles, la politique d'entreprise en matière de vieillesse et de personnel ou la situation du marché de l'emploi jouent également un rôle important. Ce constat a été confirmé dans le cadre des études «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung» et «Ältere Personen am Arbeitsmarkt: die Arbeitsmarktsituation der Personen ab 50 Jahren und der Übergang in den Ruhestand», réalisées dans le cadre des travaux préparatoires³¹ (cf. 1.8). En effet, ces dernières relèvent des écarts importants entre le moment de la retraite effective, c'est-à-dire celui où les personnes cessent effectivement de travailler (64,1 ans pour les hommes et de 62,6 ans pour les femmes) et l'âge de la retraite fixé dans la LAVS. Environ 40 % des personnes arrêtent de travailler avant, pour des raisons diverses, et un tiers continue à exercer une activité au-delà de l'âge AVS. Ce derniers tiers est composé de personnes issues de groupes très restreints de la population; il s'agit en majorité de personnes de statut indépendant (les trois quarts), de personnes travaillant à temps partiel ainsi que de personnes occupant des postes spécifiques. En comparaison internationale, la Suisse est l'un des pays où la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi est la plus élevée. Au fil des années, cette participation a progressé, sans toutefois atteindre la limite fixée par la loi pour l'âge de la retraite. En effet, alors que les travailleurs âgés se disent prêts à travailler plus longtemps si les conditions de travail restent favorables, les politiques d'entreprise en faveur des travailleurs âgés se révèlent lacunaires. Les entreprises semblent néanmoins intéressées à employer des personnes au-delà de l'âge de la retraite dans des domaines très ciblés, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer le transfert du savoir et des compétences. Les résultats des enquêtes menées auprès des entreprises et des travailleurs âgés indiquent qu'il existe un véritable intérêt à assouplir les conditions de la retraite pour permettre de mieux concilier activité professionnelle et retraite³².

En outre, pour de nombreux assurés, cette volonté d'assouplissement des conditions de la retraite est légitime, car souvent les personnes d'un certain âge rencontrent des difficultés à rester dans la vie active jusqu'à l'âge de la retraite, et ce pour des raisons diverses. De plus, avec le travail à temps partiel, qui concerne tout particulièrement les femmes³³, les emplois multiples ou encore la volonté d'un passage graduel à la retraite, les tendances du marché du travail ont évolué. C'est pourquoi il faut rendre possible, tant dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle, un passage progressif à la retraite, que permettent déjà bon nombre d'institutions de prévoyance. Le projet présenté vise ainsi à coordonner l'ensemble des dispositions

³¹ Trageser, J. et al.: Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung, Rapport de recherche n° 11/12, Berne, OFAS, 2012; Kolly M.: Ältere Personen und Arbeitsmarktbeteiligung, Materialband zum Forschungsbericht n° 11/12, Berne, OFAS, 2012.

³² Ces indications sont tirées de l'étude «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung», op. cit.

³³ 58,5 % des femmes travaillent à temps partiel, contre 13,8 % pour les hommes. Source: ESPA 2012, occupation à plein temps et à temps partiel, moyenne annuelle.

de la LAVS et de la LPP, afin d'assouplir la réglementation sur la retraite et de mieux tenir compte des besoins individuels des travailleurs âgés ainsi que des tendances du marché du travail. Outre la flexibilisation de la retraite, qui permettra de concilier plus aisément l'exercice d'une activité lucrative et la prise de la retraite, ainsi que le relèvement de l'âge minimal LPP, qui coïncidera avec celui de l'AVS, la prise en compte des cotisations versées au-delà de l'âge de 65 ans, qui améliorera les prestations et qui aura pour conséquence de rapprocher l'âge de la retraite effective de l'âge de référence, encouragera la poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de référence. Dans la prévoyance professionnelle, en revanche, l'obligation légale d'alimenter l'avoie de vieillesse par des bonifications de vieillesse prendra fin à l'âge de référence. Mais les institutions de prévoyance pourront, comme aujourd'hui, prévoir dans leur règlement que l'assuré continue de l'alimenter s'il poursuit son activité lucrative (cf. art. 33b LPP).

2.1.2 Age de référence identique de 65 ans pour les femmes et les hommes

- L'âge de référence est harmonisé pour les femmes et les hommes à 65 ans dans les 1^{er} et 2^e piliers.
- Un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans n'est pas justifié.
- L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans améliore les rentes LPP des femmes.

Actuellement, l'âge ordinaire de la retraite est fixé dans l'AVS à 64 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes³⁴. Ces mêmes âges valent également dans la prévoyance professionnelle. Néanmoins, les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leur règlement un âge différent (cf. 2.1.3.1).

Donnée clé de la prévoyance vieillesse, l'âge légal de la retraite détermine à quel moment une personne peut toucher une rente sans réduction (pour anticipation), mais aussi sans majoration (pour ajournement). Il marque aussi le terme de l'obligation générale de cotiser à l'AVS et à la prévoyance professionnelle. C'est également jusqu'à cet âge que peut être perçue une rente de l'AI. Mais l'importance de l'âge de la retraite ne se limite pas à la prévoyance vieillesse. Il joue également un rôle clé dans le monde du travail: en général, le fait d'atteindre cet âge se traduit souvent par la cessation des rapports de travail, bien qu'il n'y ait pas toujours un lien direct entre la perception des prestations de vieillesse et la cessation de l'activité lucrative. Pour les personnes au chômage, il signifie la fin des prestations de l'assurance-chômage. Souvent, il est également déterminant pour les solutions adoptées dans l'établissement de plans sociaux. Un changement de l'âge ordinaire

³⁴ Pour les hommes, l'âge de la retraite a toujours été de 65 ans depuis l'instauration de l'AVS en 1948. Pour les femmes, en revanche, il a été adapté à plusieurs reprises. En 1948, il était en principe de 65 ans pour elles aussi; mais une rente de couple était déjà octroyée si le mari avait 65 ans et la femme 60. Il a été ramené à 63 ans en 1957 et à 62 ans en 1964. Pour les rentes de couple, l'âge limite des femmes a été relevé à 62 ans en 1979, dans le cadre des mesures de consolidation de la 9^e révision de l'AVS. La 10^e révision de l'AVS a porté l'âge de la retraite des femmes à 63 ans en 2001, puis à 64 ans en 2005. Le projet de 11^e révision de l'AVS proposait de le porter à 65 ans.

de la retraite dans l'AVS comporte donc un bon nombre de répercussions dans d'autres domaines.

Compte tenu des impératifs de flexibilisation de la retraite et de la nécessité de maintenir un âge de la retraite qui garantisse le droit aux prestations de vieillesse sans réduction ni supplément, il est proposé de remplacer la notion d'âge ordinaire de la retraite par celle d'âge de référence. Ce changement terminologique permet également de mieux faire la distinction entre comportement en matière de retraite et comportement en matière d'activité professionnelle. En effet, l'âge de référence détermine le moment de la perception des prestations de vieillesse et il n'est donc pas toujours synonyme de retrait du marché du travail. Cet âge de référence est fixé à 65 ans, pour les hommes et pour les femmes, dans le 1^{er} comme dans le 2^e pilier. Il détermine également le moment de la coordination avec les autres domaines ainsi qu'avec les autres assurances sociales.

2.1.2.1 Motifs pour harmoniser l'âge de référence à 65 ans

La discussion sur le niveau de l'âge de référence doit prendre en compte l'évolution démographique, mais aussi les aspects relevant de la politique sociale et du marché du travail. Aujourd'hui, il existe un écart important entre le moment de la perception des prestations de vieillesse et celui où les personnes cessent effectivement de travailler. Cette différence est encore plus marquée pour les femmes. En effet, l'âge moyen de la sortie définitive du marché du travail est de 64,1 ans pour les hommes et de 62,6 ans pour les femmes, ce qui ne correspond pas à l'âge fixé dans la loi. L'objectif visé par l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans est en premier lieu de porter l'âge moyen de la sortie du marché du travail à 65 ans. Cet objectif implique, dans le cadre des dispositions liées à la retraite, de permettre aux personnes de rester sur le marché du travail si possible jusqu'à 65 ans et, pour celles qui le peuvent et le veulent, au-delà de cet âge. A lui seul, le relèvement à 65 ans pour les femmes ne suffit pas à rapprocher de cet âge de référence leur âge effectif de sortie du marché du travail. Il est indispensable d'améliorer aussi les conditions-cadre, notamment par une politique familiale favorisant les moyens de concilier vie professionnelle et vie familiale, afin d'aider les femmes à entrer tôt sur le marché du travail et à y rester à des taux d'occupation suffisants pour envisager un développement professionnel. En revanche, un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans pour tous ne constituerait pas une mesure équitable, compte tenu de la situation actuelle sur le marché du travail. Comme les travaux préparatoires de l'analyse du marché du travail ont permis de le constater³⁵, la politique des entreprises à l'égard des travailleurs âgés reste en effet lacunaire, malgré une importante participation de ces derniers. De plus, les entreprises elles-mêmes ne sont pas favorables à un tel relèvement. A cela s'ajoute le fait que les travailleurs rencontrent des difficultés à rester sur le marché du travail jusqu'à 65 ans et au-delà. C'est pourquoi le projet vise un âge de référence unique pour les hommes et les femmes, au niveau actuel de l'âge de la retraite pour les hommes. Afin que les personnes puissent travailler dans les meilleures conditions jusqu'à l'âge de référence, et au-delà si cela est possible et souhaité, il est nécessaire d'assouplir les conditions de la retraite de manière à offrir une plus grande flexibilité. Cela permettra aussi de mieux

³⁵ Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, op. cit.

tenir compte des besoins individuels des assurés et de leur situation réelle sur le marché du travail (cf. 2.1.3).

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans suit également l'évolution réelle opérée par certaines institutions de prévoyance qui l'ont déjà mise en oeuvre dans leur règlement. En effet, pour 18 % des femmes assurées à la prévoyance professionnelle, l'âge réglementaire est déjà de 65 ans. Dans la prévoyance professionnelle, l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans conduit à une augmentation de l'avoir de vieillesse des femmes et, de ce fait, à une amélioration de rente de l'ordre de 4 à 5 %, résultant du prolongement de la durée du processus d'épargne.

2.1.2.2 Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans

Afin de permettre aux assurés de planifier leur prévoyance vieillesse suffisamment à l'avance sans devoir subir des changements abrupts dans leur plan de prévoyance, il est nécessaire de prévoir des dispositions transitoires visant un relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans. C'est pourquoi le projet propose de relever pour les femmes cet âge de 64 à 65 ans par tranches de deux mois, dans l'AVS comme dans la prévoyance professionnelle. Le relèvement débutera au plus tôt une année après l'entrée en vigueur de la réforme, de façon à ce que l'âge de la retraite des femmes corresponde à 65 ans suite à une période transitoire de six ans.

Les étapes de ce relèvement sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2-1

Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans

Année	Age de référence
Entrée en vigueur de la réforme	64 ans
+ 1 an	64 ans et 2 mois
+ 2 ans	64 ans et 4 mois
+ 3 ans	64 ans et 6 mois
+ 4 ans	64 ans et 8 mois
+ 5 ans	64 ans et 10 mois
+ 6 ans	65 ans

Contrairement à la 10^e révision de l'AVS et aux deux versions de la 11^e révision, le présent projet ne contient pas de disposition transitoire prévoyant une diminution des taux de réduction en cas de perception anticipée de la rente. Il a été constaté en effet qu'une telle mesure constituait une incitation à l'anticipation de la rente. De fait, après l'échéance des dispositions transitoires de la 10^e révision, qui prévoyaient un taux de réduction de 3,4 % au lieu de 6,8 % pour les premières cohortes touchées par le relèvement de l'âge de la retraite de 63 à 64 ans, la proportion des femmes qui anticipent la perception de leur rente est retombée de 27,4 à 11,4 %, soit à un pourcentage très proche de celui des hommes (10,4 %).

2.1.2.3 Conséquences financières du relèvement de l'âge de référence

Le Tableau 2-2 ci-dessous indique les conséquences financières du relèvement de l'âge de référence dans l'AVS pour les femmes (réduction des dépenses et augmentation des recettes de cotisation) et leur évolution au fil du temps, dans l'hypothèse où la réforme entre en vigueur en 2019 et où cet âge de référence est relevé de deux mois par année.

Tableau 2-2

Effets du relèvement de l'âge de référence à 65 ans pour les femmes

En millions de francs, aux prix de 2013

Année	Dépenses	Recettes	Total
2019	0	0	0
2020	- 139	6	-145
2021	- 276	19	-295
2022	- 409	34	-444
2023	- 573	47	-620
2024	- 719	63	-783
2025	- 901	83	-984
2026	-1 056	99	-1'155
2027	-1 110	130	-1'240
2028	-1 117	141	-1'258
2029	-1 139	115	-1'254
2030	-1 110	103	-1'213

Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, le relèvement de l'âge de référence aura pour effet de prolonger d'un an l'alimentation de l'avoir de vieillesse LPP et la couverture du risque invalidité. Suivant le règlement de l'institution de prévoyance, les conséquences financières de ce relèvement pourraient être l'augmentation de l'avoir de vieillesse déterminant pour le calcul des prestations de survivants et d'invalidité, et la prolongation d'une année du versement des prestations d'invalidité si le règlement prévoit la conversion de ces dernières en une prestation de vieillesse à l'âge de référence³⁶. Toutefois, comme ces transferts ne devraient se faire sentir que dans une mesure minimale, on s'est abstenu de les calculer.

³⁶ Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, la prestation d'invalidité n'est pas convertie en une prestation de vieillesse à l'âge de référence. Mais de nombreuses institutions de prévoyance le prévoient dans leur règlement.

2.1.3 Flexibilisation de la retraite

- L'assuré peut décider librement du moment de la perception de sa rente de vieillesse.
- La rente peut être anticipée à partir de 62 ans tant dans le 1^{er} que dans le 2^e pilier. Elle peut être ajournée jusqu'à 70 ans.
- La rente est augmentée en cas d'ajournement et réduite en cas d'anticipation.
- Le passage progressif de la vie active à la retraite est rendu possible grâce à la retraite partielle.

2.1.3.1 Réglementation en vigueur

La réglementation en vigueur dans l'AVS et dans la LPP connaît déjà une certaine forme de flexibilité qu'il convient d'élargir. L'âge à partir duquel la retraite peut être anticipée est, dans l'AVS, de 62 ans pour les femmes et de 63 pour les hommes. Dans la prévoyance professionnelle, l'âge minimal que les institutions de prévoyance peuvent fixer dans leur règlement est de 58 ans³⁷. Des âges de la retraite inférieurs sont admis dans des cas de restructuration d'entreprise ou pour des motifs de sécurité publique.

Dans l'AVS, la rente peut être ajournée au maximum jusqu'à 70 ans. Dans la prévoyance professionnelle, les institutions de prévoyance peuvent également prévoir dans leur règlement l'ajournement jusqu'à 70 ans, ainsi que le versement de cotisations facultatives, en cas de poursuite de l'activité lucrative. Dans les faits, près de 60 % des assurés sont soumis aujourd'hui à un règlement de prévoyance qui permet de prendre sa retraite à partir de 58 ans. En revanche, les possibilités d'ajournement et d'anticipation d'une partie seulement des prestations sont moins répandues.

2.1.3.2 Aperçu sur la retraite flexible

S'agissant de l'AVS, les caractéristiques de la solution proposée sont les suivantes :

- Tant les hommes que les femmes pourront anticiper la perception de leur rente de vieillesse de trois ans au maximum, c'est-à-dire dès l'âge de 62 ans. Par rapport à la réglementation en vigueur, cela représente une année d'anticipation supplémentaire.
- Contrairement à la réglementation en vigueur, qui permet l'anticipation de la rente soit à 62 ans, soit à 63 ans pour les femmes et soit à 63 ans, soit à 64 ans pour les hommes, le projet propose la possibilité de mensualiser l'anticipation de la rente de vieillesse.
- L'anticipation sera possible pour la rente entière, mais aussi pour une partie de la rente de vieillesse comprise entre 20 et 80 %. Ainsi, les assurés

³⁷ Art. 1i, al. 1, OPP 2. Cette limite inférieure a été fixée lors de la 1^{re} révision de la LPP.

pourront choisir librement le pourcentage de rente qu'ils souhaitent anticiper et décider de remettre à plus tard la perception du pourcentage de rente restant. Qu'ils anticipent la totalité de la rente ou un pourcentage de celle-ci, ils garderont la possibilité de poursuivre une activité lucrative en parallèle.

- Il sera désormais possible de combiner une rente de vieillesse partielle avec une rente d'invalidité partielle ou avec une rente de veuve ou de veuf.
- Le calcul de la rente anticipée est modifié en ce sens qu'il sera tenu compte des années de cotisation manquantes jusqu'à l'âge de référence. La personne qui anticipe sa rente n'est plus réputée présenter le même nombre d'années de cotisation que les assurés de sa classe d'âge et ne peut ainsi plus prétendre à une durée de cotisation complète. En contrepartie, l'obligation de cotiser est abolie pour les personnes non actives en cas de perception de la totalité de la rente.
- Les cotisations versées entre la date de l'anticipation et l'âge de référence ainsi que celles versées après l'âge de référence pourront servir à améliorer la rente de vieillesse.

Il importe que les dispositions légales de la prévoyance professionnelle offrent à tous les assurés autant de flexibilité pour la planification de leur retraite que celles du 1^{er} pilier. Ne sont détaillées ci-dessous que les dispositions de la LPP où se marquent les différences matérielles existant entre les deux systèmes, par exemple le lien étroit entre le rapport de travail existant et le rapport de prévoyance, ou l'importance des opérations sous l'angle fiscal.

A ce titre, les modifications de la LPP proposées sont les suivantes:

- Une disposition faisant obligation aux institutions de prévoyance de permettre à leurs assurés d'anticiper la perception de leur rente dès l'âge de 62 ans, comme dans l'AVS, est inscrite dans la LPP. L'âge minimal pour la perception anticipée de la prestation de vieillesse est porté de 58 à 62 ans, des exceptions étant possibles pour des situations particulières.
- Les institutions de prévoyance doivent proposer au moins trois étapes pour la perception de la prestation de vieillesse, en prévoyant que la première étape de la perception de la retraite anticipée doit correspondre au moins à 20 % de la prestation de vieillesse. Pour le versement sous forme de capital, les institutions de prévoyance ne pourront pas prévoir plus de trois étapes.
- La perception de la prestation de vieillesse peut également être ajournée jusqu'à 70 ans, à condition que l'assuré continue d'exercer une activité lucrative à un taux d'occupation correspondant.
- L'obligation légale de cotiser prend fin à l'âge de référence. Les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leur règlement la possibilité de payer des cotisations tant que l'exercice d'une activité lucrative et poursuivie, mais au plus tard jusqu'à 70 ans, et de continuer ainsi d'alimenter son avoir de vieillesse.

Une combinaison entre anticipation et ajournement sera possible dans le 2^e pilier comme dans l'AVS.

2.1.3.3 Retraite partielle

Dans l'AVS, la réglementation actuelle ne prévoit pas la possibilité d'anticiper ou d'ajourner une partie seulement de la rente de vieillesse. Pourtant, il s'agit d'un souhait souvent exprimé, tant de la part des entreprises que des assurés, celui d'une transition en douceur vers la retraite. Un tel passage à la retraite par étapes est utile tant pour la personne concernée, qui peut mieux se préparer à sa nouvelle vie, que pour l'entreprise, qui peut profiter quelques années de plus des connaissances d'un collaborateur et aussi avoir suffisamment de temps pour régler sa succession.

Pour répondre à ce souhait de flexibilisation, il sera désormais possible d'anticiper ou d'ajourner une partie (un pourcentage) de la rente de vieillesse. Etant donné que la retraite partielle doit permettre un passage progressif de l'activité lucrative à la retraite et qu'un jour de travail par semaine équivaut à un pourcentage de 20 %, il est proposé que ce pourcentage corresponde au minimum devant être perçu en cas d'anticipation. De même, le projet prévoit un pourcentage maximal de 80 %, un plafond étant nécessaire pour distinguer la perception d'une rente entière de celle d'une partie de la rente, compte tenu de l'abolition de l'obligation de cotiser en cas de perception d'une rente entière. Dans le cas de figure d'une combinaison entre anticipation et ajournement, la personne peut faire modifier une seule fois le pourcentage de rente entre 62 et 70 ans. Cela signifie qu'elle peut opter pour cette possibilité soit durant la période d'anticipation, soit durant l'ajournement. Cette limitation vise à garantir un minimum de simplicité et d'efficacité dans l'application de l'AVS, tout en restant suffisamment souple pour prendre en compte les changements de situation personnelle qu'un assuré peut connaître.

Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, la loi en vigueur ne prévoit pas la possibilité de percevoir une partie seulement de la prestation de vieillesse, mais les institutions de prévoyance peuvent la proposer dans leur règlement. Le projet proposé prévoit cette possibilité, coordonnée avec la réglementation applicable dans l'AVS, pour tous les assurés.

Concrètement, toute institution de prévoyance devra offrir la possibilité d'un passage progressif à la retraite, en trois étapes au moins. Ainsi, dans le cadre de la première étape, en cas de retraite anticipée, l'assuré devra percevoir au moins 20 % de la prestation de vieillesse. Les institutions de prévoyance pourront prévoir dans leur règlement davantage d'étapes, et elles resteront libres d'offrir aux assurés la possibilité de maintenir leur prévoyance au niveau du dernier gain assuré (cf. art. 33a LPP), et aussi de continuer de cotiser après l'âge de référence (cf. art. 33b LPP). Cela permet de nombreuses autres combinaisons que la flexibilité légale minimale.

En cas de retrait partiel de la vie active avant l'âge de référence, l'assuré doit être libre de percevoir une partie de sa prestation de vieillesse correspondant à la réduction du revenu de son activité. Après l'âge de référence, en revanche, seule pourra être ajournée la part maximale d'avoir de vieillesse qui aurait pu être épargnée sur la base des dispositions du règlement de l'institution de prévoyance et du montant du gain assuré à ce moment-là. Après l'âge de référence, l'ajournement est donc lié au maintien de l'activité lucrative. Etant donné la complexité et la multiplicité des combinaisons possibles qui en résultent, le Conseil fédéral doit pouvoir édicter les dispositions d'exécution.

2.1.3.4 Retraite avant l'âge de référence

2.1.3.4.1 Anticipation de la rente AVS

Selon le droit en vigueur, l'anticipation de la rente de vieillesse réduit le montant de la rente de 6,8 % par année d'anticipation (art. 56, al. 2, RAVS). Cette réduction tient compte de deux facteurs: la prolongation de la durée pendant laquelle la rente est perçue et la perte de cotisations pour l'assurance³⁸.

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans implique également une harmonisation de la réglementation relative à l'anticipation de la rente. Ainsi, les hommes et les femmes pourront anticiper leur rente dès 62 ans, ce qui signifie une année d'anticipation supplémentaire pour les hommes par rapport à aujourd'hui. Comme dans le droit en vigueur, la rente ou la partie de rente AVS anticipée doit être réduite sur la base des taux de réduction actuariels. Cette réduction correspond à un remboursement échelonné de l'avance accordée sur la rente de vieillesse. Au final, il s'agit de garantir à l'assuré la même prestation cumulée, qu'il anticipe sa rente ou qu'il la perçoive à l'âge de référence. Pour ce faire, les règles actuarielles appliquées dans l'AVS suivent le principe de la neutralité des coûts pour l'assurance et pour les personnes qui font usage de cette possibilité. Du fait de l'augmentation de l'espérance de vie, les taux de réduction actuariels actuellement en vigueur doivent être ajustés à la baisse sur la base de l'année 2020. Les nouveaux taux applicables sont présentés dans le tableau ci-dessous. Le Conseil fédéral procédera à leur ajustement dans le cadre de l'adaptation du règlement sur l'AVS (art. 56 RAVS).

Tableau 2-3

Nouveaux taux de réduction actuariels en cas d'anticipation de la rente AVS, en pourcentage

Durée d'anticipation	1 an	2 ans	3 ans
Taux de réduction	4,1	7,9	11,4

Comme pour la totalité de la rente, l'assuré peut anticiper un pourcentage de la rente dès qu'il atteint l'âge de 62 ans. Durant la période d'anticipation, il aura la possibilité d'augmenter une fois le pourcentage perçu avant de devoir percevoir le restant de sa rente de vieillesse. Ainsi, la personne qui choisit d'anticiper 30 % de sa rente à 62 ans peut augmenter de 20 % ce pourcentage à l'âge de 63 ans, pour ensuite demander sa rente entière soit à 64 ans, soit à 65 ans.

En cas d'anticipation partielle, seul le pourcentage anticipé de la rente est soumis à la réduction actuarielle. La partie qui sera anticipée plus tard sera ainsi réduite dans une proportion moindre, et le pourcentage de la rente qui n'aura pas été anticipé ne subira aucune réduction actuarielle. La partie anticipée sera calculée en fonction de la période de cotisation effective au moment de l'anticipation. Si le pourcentage de rente perçu est augmenté au cours de la période d'anticipation, la rente sera calculée sur les mêmes bases que lors de l'anticipation du pourcentage initial, seul le taux de réduction actuariel sera modifié, ceci pour limiter la charge administrative. Lorsque

³⁸ L'obligation de cotiser ne cesse aujourd'hui qu'à 65 ans révolus, même si l'intéressé a pris une retraite anticipée. Les personnes dans ce cas paient en général des cotisations en qualité d'assurés non actifs. Ces cotisations sont moins élevées que celles qu'elles auraient dû verser en qualité d'assurés actifs.

l'âge de référence sera atteint, la rente sera recalculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies durant la période d'anticipation et, comme c'est le cas aujourd'hui, du montant des rentes déjà perçues.

En revanche, contrairement à la réglementation actuelle, les rentes de survivants qui succèdent à une rente anticipée ou à un pourcentage de rente anticipé ne sont pas touchées par la réduction actuarielle. En effet, ces dernières doivent être considérées séparément de la rente de vieillesse, pour ne pas dépendre des actes du bénéficiaire de la rente de vieillesse.

2.1.3.4.2 Anticipation de la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle

Les principes applicables dans l'AVS sont repris dans la LPP. La perception anticipée de la totalité de la prestation de vieillesse suppose toutefois que l'assuré cesse de travailler pour l'employeur dont l'institution de prévoyance lui verse une rente. Cela n'empêche pas la poursuite d'une activité lucrative auprès d'un autre employeur ou de reprendre, plus tard, une activité lucrative auprès du même employeur. La perception d'une rente avant l'âge de référence de 65 ans a pour conséquence une réduction actuarielle du taux de conversion.

Selon le droit en vigueur, les institutions de prévoyance peuvent offrir à leurs assurés la possibilité de procéder à des versements supplémentaires pour racheter le montant de la réduction de la rente en cas de perception anticipée. Ces versements peuvent être déduits du revenu imposable, ce qui au bout du compte peut favoriser une sortie précoce du marché du travail. Afin de retarder le moment de cette sortie et de réduire les incitations de nature fiscale à l'anticiper, l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse dans la prévoyance professionnelle est reporté de 58 à 62 ans, avec un délai transitoire de cinq ans. Les exceptions existantes permettant à des travailleurs âgés de quitter le monde du travail avant 58 ans seront maintenues. Elles concernent les restructurations d'entreprise et les licenciements collectifs, ou quelques groupes professionnels pour lesquels une poursuite du travail au-delà d'un certain âge n'est plus possible pour des raisons de sécurité publique, sans possibilité non plus pour l'employeur d'offrir un autre emploi. La flexibilisation du départ à la retraite nécessite encore l'introduction d'une autre exception. Il s'agit ici de réglementations spéciales pour les retraites financées collectivement, par exemple sur la base de conventions collectives de travail. Le relèvement de 58 à 62 ans de l'âge minimal pour la perception anticipée de la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle ne remet donc pas en question les possibilités existantes de retraite à la carte financées collectivement, comme il en existe par exemple dans le bâtiment (retraite anticipée dès 60 ans)³⁹.

Le Conseil fédéral édictera une réglementation appropriée pour les personnes qui auront déjà procédé, avant l'entrée en vigueur de la réforme, à des rachats afin de compenser la réduction des prestations de vieillesse (cf. art. 1b de l'Ordonnance sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité [OPP 2]⁴⁰) en cas d'anticipation avant l'âge de 62 ans.

³⁹ Il ne faut pas que les conventions de ce type soient touchées par le relèvement de l'âge minimal, ne serait-ce que pour empêcher des répercussions négatives sur l'AI.

⁴⁰ RS 831.441.1

2.1.3.4.3 Obligation de cotiser durant la phase d'anticipation et effets sur la rente

Aujourd'hui, dans l'AVS, l'anticipation de la rente n'a aucune influence sur l'obligation de cotiser. Cette obligation cesse à la fin du mois où l'assuré atteint l'âge légal de la retraite (art. 3, al. 1, LAVS). Souvent, les personnes concernées ne comprennent pas pourquoi elles doivent, du fait de leur domicile en Suisse, continuer de cotiser alors qu'elles touchent déjà leur rente et sont sorties de la vie active. Cette incompréhension est d'autant plus marquée que ces cotisations, versées alors que la rente AVS est déjà perçue, ne sont pas prises en compte dans le calcul de cette dernière. Le projet proposé supprime, pour les personnes non actives qui anticipent la totalité de la rente de vieillesse, l'obligation de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité ainsi qu'aux allocations pour perte de gain durant la période d'anticipation. Actuellement, cette cotisation s'élève au minimum à 392 francs et au maximum à 19 600 francs par année (art. 28, al. 1, RAVS). Cette nouvelle réglementation permettra également de mettre les retraités domiciliés en Suisse sur un pied d'égalité avec ceux résidant à l'étranger, qui perçoivent une rente anticipée sans toutefois être soumis à l'obligation de cotiser. En outre, l'abolition de l'obligation de cotiser concerne également les ressortissants de l'Union européenne qui ont atteint l'âge de 62 ans révolus et qui perçoivent une rente entière d'un Etat membre de l'Union européenne (cf. 5.2.5.4).

En revanche, les personnes qui n'anticipent qu'une partie de la rente resteront soumises à l'obligation de cotiser jusqu'à l'âge de référence. Il faut en effet partir du principe que l'anticipation partielle s'accompagne de l'exercice d'une activité lucrative.

En contrepartie de la suppression de l'obligation de cotiser, le calcul de la rente de vieillesse tiendra compte de la réduction de la carrière d'activité. Ainsi, contrairement à la réglementation actuelle, le projet présenté prend en considération la réduction de la carrière d'activité lucrative en cas d'anticipation de la rente entière, et le calcul de la rente tiendra compte des années de cotisation manquantes jusqu'à l'âge de référence. Une année d'anticipation entraînera la réduction correspondante de la durée de cotisation, ce qui équivaut à une réduction de 2,27 % de la rente AVS. Par conséquent, le calcul de la rente anticipée se basera sur la durée de cotisation effective, c'est-à-dire 41 ans en cas d'anticipation de trois ans, 42 ans en cas d'anticipation de deux ans et 43 ans en cas d'anticipation d'une année. La durée de cotisation complète de 44 ans sera, comme actuellement, applicable lorsque la personne présente une durée complète de cotisation jusqu'à 65 ans. Les périodes de cotisation accomplies pendant les années de jeunesse⁴¹ ne pourront pas combler les lacunes de cotisation résultant de l'anticipation. En effet, une telle prise en compte irait à l'encontre de la suppression de l'obligation de cotiser, laquelle implique en contrepartie une réduction de rente. Une exception à cette règle est prévue pour les bas à moyens revenus (cf. 2.1.4). En revanche, les périodes de cotisation provenant des années de jeunesse pourront, comme aujourd'hui, servir à combler les lacunes survenues avant la période d'anticipation de la rente AVS.

Toutefois, si l'assuré poursuit son activité lucrative malgré l'anticipation de la totalité de la rente AVS, les périodes de cotisation accomplies pourront combler les

⁴¹ Il s'agit des cotisations versées avant le 1^{er} janvier suivant le 20^e anniversaire de l'assuré.

lacunes de cotisation résultant de l'anticipation, à condition que les revenus réalisés durant cette période correspondent au moins à 50 % du revenu annuel moyen déterminant⁴². Quant aux périodes de cotisation réalisées après l'âge de référence, elles permettront également de combler les lacunes survenues dans la carrière de cotisation de l'assuré si les revenus réalisés correspondent à 25 % au moins du revenu annuel moyen déterminant. Dans le cas où les limites requises ne sont pas atteintes, les cotisations versées pourront être prises en compte pour améliorer la rente de vieillesse jusqu'à concurrence de la rente maximale (cf. 2.1.3.6).

Les conditions exposées ci-dessus sont également applicables aux personnes ayant opté pour une retraite partielle.

Par conséquent, dans un premier temps, le calcul de la rente AVS tiendra compte des cotisations manquantes jusqu'à l'âge de référence. A l'âge de référence, la rente sera recalculée compte tenu des périodes de cotisation réalisées entre le moment de l'anticipation et l'âge de référence, si les conditions sont réalisées.

Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, l'obligation de cotiser sera maintenue en cas de perception anticipée d'une partie de la prestation de vieillesse, si l'assuré reste soumis à l'assurance obligatoire en raison de son salaire. De ce fait, l'assuré continuera d'alimenter son avoir de vieillesse, ce qui se traduira par une augmentation de la prestation de vieillesse. Il en ira de même en cas de perception anticipée de la totalité de la prestation de vieillesse, si l'assuré poursuit une activité lucrative auprès d'un autre employeur ou reprend par la suite une activité auprès du même employeur.

2.1.3.4.4 Conséquences financières de la suppression de l'obligation de cotiser

La suppression de l'obligation de cotiser en cas de perception anticipée de la totalité de la rente se traduira pour l'AVS, en 2030, par une perte de recettes de 8 millions de francs, tandis que l'amélioration des rentes entraînera des dépenses supplémentaires de 30 millions de francs (aux prix de 2013). Pour l'AI et les APG, les pertes de recettes seront respectivement de 1,3 et 0,5 million de francs.

2.1.3.5 Retraite après l'âge de référence

La réglementation actuelle concernant l'ajournement de la rente AVS au-delà de l'âge de référence de 65 ans et jusqu'à 70 ans est maintenue. Il n'est en effet pas souhaitable d'en prolonger la durée au-delà de 70 ans car cela ne semble pas correspondre à un besoin notable. En revanche, la nouveauté par rapport au système actuel sera la possibilité d'ajourner une partie de la rente. Les assurés pourront ainsi choisir le pourcentage de leur rente qu'ils souhaitent percevoir, tout en continuant à travailler s'ils le souhaitent, et remettre à plus tard la perception de la partie de rente restante. Il leur sera possible de faire modifier le pourcentage de rente ajourné une seule fois durant la période d'ajournement avant de devoir percevoir la rente entière.

⁴² Aux termes de l'art. 29^{quater}, le revenu annuel moyen déterminant se compose des revenus de l'activité lucrative, des bonifications pour tâches éducatives ainsi que des bonifications pour tâches d'assistance.

Par exemple, l'assuré pourra opter pour l'ajournement de 75 % de sa rente de vieillesse, puis réduire ce pourcentage par la suite (par ex. passer de 75 % à 40 %) à l'âge de 67 ans, pour finalement percevoir sa rente de vieillesse entière à 68, 69 ou 70 ans. Comme aujourd'hui, la rente ou le pourcentage de la rente ajourné sera augmenté de la contre-valeur actuarielle des prestations non touchées jusqu'à la révocation de l'ajournement. Vu qu'il sera désormais possible, à certaines conditions, de prendre en compte les périodes de cotisation effectuées entre l'âge de référence et l'âge de 70 ans, la personne concernée pourra demander à sa caisse de compensation un nouveau calcul de sa rente une seule fois durant cette période.

Tout comme les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse anticipée, celles qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée seront traitées indépendamment de cette dernière. Cela signifie qu'elles ne seront pas majorées de la contre-valeur de la prestation non perçue. Les rentes pour enfant qui sont versées simultanément et en proportion de la rente de vieillesse ajournée ne seront en revanche pas concernées par cette réglementation, car elles suivent le sort de la rente principale à laquelle elles se rapportent. Elles bénéficieront donc de la majoration due à l'ajournement de la rente principale.

Comme pour l'adaptation des taux de réduction actuariels, les taux d'augmentation en cas d'ajournement seront adaptés à l'espérance de vie en 2020. Le Conseil fédéral procédera à leur ajustement dans le cadre de l'adaptation du règlement sur l'AVS (art. 55^{ter} RAVS).

Tableau 2-4

Nouveaux taux d'augmentation en cas d'ajournement de la rente AVS, en pourcentage

Durée de l'ajournement	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Taux d'augmentation	4,4	9,1	14,2	19,7	25,7

Dans le régime obligatoire LPP, les possibilités d'ajournement devront être adaptées sur la base de la réglementation valable dans l'AVS. Cependant, pour encourager la poursuite du travail au-delà de l'âge de référence, mais aussi pour des raisons fiscales, l'ajournement de la rente est lié à la poursuite de l'activité lucrative, car seules des personnes qui continuent effectivement de travailler doivent pouvoir profiter des privilèges fiscaux liés à la prévoyance professionnelle. Il n'y aura pas d'obligation de cotiser en cas d'ajournement, pour ne pas créer des incitations négatives à l'emploi de travailleurs âgés. Les organes de gestion paritaires des institutions de prévoyance garderont toutefois la liberté de prévoir dans leurs règlements la possibilité de payer des cotisations.

2.1.3.6 Prise en compte des cotisations et suppression de la franchise dans l'AVS

Dans le droit en vigueur, les rentiers AVS qui exercent une activité lucrative continuent de cotiser à l'AVS même après l'âge ordinaire de la retraite (64 ou 65 ans). Mais les cotisations versées ne sont pas prises en compte dans le calcul de la rente, de sorte que celle-ci ne peut pas être améliorée par la poursuite de l'activité lucrative. Les

rentiers actifs peuvent cependant faire voir une franchise de 1400 francs par mois, ou 16 800 francs par année, sur laquelle ils sont exemptés de cotisation.

Il est proposé de modifier ces deux principes: d'une part, les cotisations AVS payées après l'âge de référence sur le revenu d'une activité lucrative seront prises en compte dans le calcul de la rente. Elles pourront améliorer le revenu annuel moyen déterminant⁴³, ce qui peut le cas échéant se traduire par une rente plus élevée, plafonnée toutefois au niveau de la rente maximale, mais elles pourront aussi être utilisées pour combler des lacunes de cotisation.

D'autre part, la franchise accordée par le droit actuel sera supprimée, de sorte que les cotisations AVS payées par les rentiers actifs puissent être prises en compte dans le calcul de leur rente. Les personnes continuant à travailler au-delà de 65 ans pourront, comme aujourd'hui, bénéficier de l'exemption de payer des cotisations sur les revenus annuels inférieurs à 2300 francs (état: 2013)⁴⁴.

La possibilité d'améliorer la rente sera offerte aussi bien aux personnes qui anticipent la totalité de leur rente et continuent d'exercer une activité lucrative qu'à celles qui perçoivent un pourcentage de leur rente tout en exerçant une activité lucrative à temps partiel. Ne pourront être comblées par ce moyen que les lacunes de cotisation apparues entre le 1^{er} janvier qui suit le 20^e anniversaire de l'assuré et le 31 décembre précédant la date où celui-ci atteint l'âge de référence.

Cependant, les rentiers qui n'exercent pas de façon constante une activité lucrative à plein temps ne paieront dans certains cas que des cotisations au titre de personnes sans activité lucrative⁴⁵. Pour avoir le droit de combler des lacunes de cotisation, l'assuré qui travaille au-delà de l'âge de référence devra réaliser un revenu équivalant à 25 % au moins du revenu annuel moyen déterminant. Au reste, il pourra également combler ainsi des lacunes de cotisation résultant de l'anticipation de la rente.

Les cotisations payées après l'âge de référence seront dans tous les cas prises en compte dans l'établissement du revenu annuel moyen déterminant. L'assuré aura ainsi la possibilité d'améliorer sa rente à concurrence du montant de la rente maximale.

En résumé, on peut dire que la prise en compte des cotisations profitera à tous les assurés qui ont des lacunes de cotisation ou qui n'atteignent pas le plafond du revenu annuel moyen déterminant (état en 2013: 84 240 francs). Cette réglementation bénéficiera aussi bien à des personnes ayant un revenu élevé, qui pourront par exemple combler des lacunes de cotisation dues à leur formation ou à des séjours à l'étranger, qu'à des personnes à revenus bas ou moyens, qui n'atteignent pas le revenu annuel moyen déterminant donnant droit à une rente maximale. La nouvelle réglementation vise donc en particulier les personnes qui pourront en profiter au vu de leur situation financière.

⁴³ Le revenu annuel moyen déterminant, dans l'AVS, correspond au salaire soumis à cotisations AVS touché en moyenne entre la 21^e année et 31 décembre qui précède la réalisation du risque assuré, bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance incluses.

⁴⁴ Art. 14, al. 5 LAVS en relation avec l'art. 34d, al. 1, RAVS.

⁴⁵ Art. 28^{bis} RAVS en relation avec l'art. 28 RAVS.

2.1.3.6.1 Conséquences financières de la prise en compte des cotisations et de la suppression de la franchise dans l'AVS

La suppression de la franchise a pour effet que les rentiers devront également cotiser sur des revenus d'activité lucrative inférieurs à 1400 francs par mois ou 16 800 francs par année. Les rentiers salariés devront ainsi supporter une charge supplémentaire de cotisations AVS/AI/APG (part du salarié) de 865 francs par an au maximum. Pour les indépendants dont le revenu annuel dépasse 68 400 francs (plafond du barème dégressif), la charge de cotisations supplémentaire sera d'environ 1600 francs.

Tableau 2-5

Conséquences de la suppression de la franchise pour les assurés

Cotisations AVS/AI/APG, part du salarié	Salariés	Indépendants (revenu supérieur à 68 400 francs)
Charge de cotisations supplémentaire (maximale) par année	865 francs	1600 francs

La suppression de la franchise accordée aux retraités actifs se traduira pour l'AVS, en 2030, par des recettes supplémentaires de 309 millions de francs (aux prix de 2013), tandis que l'amélioration des rentes entraînera des dépenses supplémentaires de 122 millions de francs. Pour l'AI et les APG, les recettes supplémentaires seront respectivement de 52 et de 18 millions de francs.

2.1.3.7 Conséquences financières de la flexibilisation de la retraite

Le Tableau 2-6 ci-dessous illustre les conséquences financières de la flexibilisation de la retraite et leur évolution dans le temps. Il inclut les mesures suivantes: côté dépenses, la troisième année d'anticipation, l'adaptation des taux de réduction et des suppléments d'ajournement, ainsi que les améliorations de rente résultant des cotisations supplémentaires payées; côté recettes, la suppression de l'obligation de cotiser également durant la première des trois années d'anticipation et la suppression de la franchise pour les actifs de plus de 65 ans.

Tableau 2-6

Conséquences de la flexibilisation de la perception de la rente pour l'AVS

En millions de francs, aux prix de 2013

Année	Dépenses	Recettes	Total
2019	26	216	-191
2020	47	224	-178
2021	92	222	-130
2022	128	218	-90
2023	165	218	-53
2024	193	215	-22
2025	227	209	18
2026	217	207	10
2027	237	188	49
2028	244	187	56
2029	226	223	3
2030	196	244	-48

Dans la prévoyance professionnelle, le niveau de la prestation sera adapté sur des bases actuarielles en fonction de l'anticipation ou de l'ajournement (cf. art. 14 AP-LPP), si bien qu'il n'en résultera ni perte ni gain pour les institutions de prévoyance.

2.1.3.8 Questions spécifiques à l'AVS

2.1.3.8.1 Partage des revenus réalisés durant le mariage

Le projet propose de garder dans une large mesure les principes aujourd'hui en vigueur en ce qui concerne le partage des revenus réalisés par les conjoints pendant les années civiles de mariage. Ainsi, ces revenus seront répartis et attribués pour moitié à chacun des conjoints lors de la survenance du deuxième cas d'assurance. Toutefois, le versement d'une rente anticipée (entière ou pourcentage) n'entraînera plus comme aujourd'hui le partage des revenus. La raison de ce changement tient au fait que les rentes anticipées sont uniquement des avances sur la prestation à laquelle l'assuré aura droit une fois l'âge de référence atteint. De cette façon, les revenus seront partagés dans les cas suivants:

- lorsque les deux conjoints auront atteint l'âge de référence;
- lorsqu'une veuve ou un veuf atteint l'âge de référence;
- en cas de divorce, ou encore
- lorsque les deux conjoints ont droit à une rente de l'assurance-invalidité, ou que l'un des conjoints y a droit et que l'autre atteint l'âge de référence.

Cette manière de procéder permet une prise en compte plus étendue des périodes de cotisation accomplies pendant les années civiles du mariage. En effet, les revenus soumis au partage seront ceux réalisés entre le 1^{er} janvier de l'année suivant celle durant laquelle la personne a atteint l'âge de 20 ans révolus et le 31 décembre qui précède les 65 ans du conjoint le plus âgé.

Dans le cas où l'un des conjoints bénéficie d'une rente d'invalidité, le deuxième cas d'assurance sera réalisé lorsque l'autre conjoint atteint l'âge de référence.

Les périodes de cotisation accomplies au-delà de l'âge de référence ne seront pas soumises au partage des revenus. En effet, étant donné que le partage des revenus doit s'effectuer de façon réciproque entre les conjoints, le fait de partager les revenus perçus au-delà de l'âge de référence pourrait, dans certaines circonstances, notamment lorsque l'activité exercée n'est qu'accessoire, avoir des conséquences indésirables sur la rente de l'autre conjoint.

2.1.3.8.2 Plafonnement des rentes

Actuellement, la somme des deux rentes d'un couple s'élève au plus à 150 % du montant maximal de la rente de vieillesse si les deux conjoints ont droit à une rente de vieillesse ou si l'un a droit à une rente de vieillesse et l'autre à une rente de l'assurance-invalidité (art. 35, al. 1, LAVS). Cette règle ne subira aucune modification. En revanche, étant donné que la législation actuelle ne permet pas le versement d'un pourcentage de rente de vieillesse, trois précisions sont nécessaires:

- Pour les cas de figure où chaque conjoint a anticipé une partie de la rente de vieillesse, il y a lieu de réduire les deux rentes en proportion de leur quote-part si chacune des rentes individuelles dépasse le montant maximal déterminant pour l'assuré concerné. Ce montant maximal est établi, d'une part, en fonction de la durée de cotisation correspondant à la rente de chacun et, d'autre part, en fonction du pourcentage de rente le plus élevé. Si les conjoints ont une durée de cotisation différente, il faudra, comme actuellement, connaître la durée de cotisation pondérée avant de calculer, sur la base du pourcentage perçu le plus élevé, le montant maximal pouvant être versé aux conjoints⁴⁶. Si l'un des conjoints ou les deux augmentent le pourcentage de rente perçu, le plafonnement sera recalculé sur la base du nouveau pourcentage le plus élevé.
- Pour les cas de figure mixtes, à savoir les situations dans lesquelles un conjoint touche une rente de vieillesse alors que l'autre perçoit une rente partielle de l'assurance-invalidité complétée d'un pourcentage de la rente de vieillesse anticipé, la rente AI combinée avec le pourcentage de rente de vieillesse formera une seule rente. Les règles actuellement valables pour le plafonnement en cas de rente d'invalidité resteront applicables.
- Pour les cas de figure où chaque conjoint perçoit une rente AI partielle, chacune complétée par un pourcentage de rente de vieillesse, les deux rentes AI seront plafonnées entre elles selon les règles actuellement en vigueur alors que les deux rentes de vieillesse anticipées seront plafonnées conformément à ce qui prévaut dans le premier cas de figure exposé ci-dessus.

⁴⁶ Ainsi, si un homme anticipe 40 % de sa rente, que sa femme anticipe 60 % de la sienne et que tous deux ont une durée de cotisation complète (soit une échelle 44), la somme des deux rentes ne pourra pas dépasser 60 % de 150 % de la rente maximale, soit $0,6 \times 1,5 \times 2340 = 2106$ francs.

Comme actuellement, il faudra toujours analyser l'éventualité du plafonnement avant de déduire le montant de la réduction liée à l'anticipation ou de prendre en compte le supplément lié à l'ajournement de la rente de vieillesse.

Le Conseil fédéral fixera les modalités du calcul du plafonnement dans le RAVS.

2.1.3.9 Coordination avec les autres assurances sociales

2.1.3.9.1 Rentes de vieillesse et rentes d'invalidité

Selon le droit en vigueur, une personne invalide cesse d'être considérée comme telle dès l'ouverture du droit à une rente de vieillesse, mais au plus tard à 65 ans.

Selon le projet proposé, il sera possible de cumuler, jusqu'à l'âge de référence, une fraction de rente AI avec un pourcentage de la rente de vieillesse. Cette solution vise à permettre aux personnes atteintes dans leur santé et qui ne sont plus en mesure de mettre à profit leur capacité de gain résiduelle de compléter leur rente AI par un pourcentage de la rente de vieillesse sans leur faire perdre le droit à la rente AI. Ensemble, les deux prestations ne doivent pas dépasser le montant de la rente de vieillesse entière correspondante.

En optant pour cette solution, l'assuré ne perdra pas pour autant son statut d'invalide, bien qu'une partie de la rente de vieillesse soit versée simultanément à la rente AI. Ainsi, jusqu'à l'âge de référence, le droit aux prestations sera examiné sur la base des dispositions de l'assurance-invalidité. Une fois l'âge de référence atteint, il sera déterminé en fonction du régime AVS. Comme actuellement, les droits acquis seront garantis. Afin de distinguer la rente d'invalidité de la rente de vieillesse anticipée, cette dernière sera calculée sur les bases de calcul de l'AVS.

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle obligatoire, le droit simultanément à des prestations de vieillesse ou d'invalidité du 1^{er} pilier n'a pas de conséquences sur le droit aux prestations, car, dans le 1^{er} pilier, le droit à la rente d'invalidité reste inchangé en cas de perception anticipée de la rente de vieillesse. Il se pose toutefois des questions de droit de coordination, concernant par exemple la mesure dans laquelle une institution de prévoyance peut aussi tenir compte, dans le calcul de la surindemnisation, du revenu que l'assuré invalide pourrait encore raisonnablement réaliser, ou la possibilité de tenir compte de la rente AVS anticipée et, le cas échéant, de la rente LPP anticipée. Le Conseil fédéral dispose aujourd'hui déjà de la compétence d'édicter des dispositions afin d'empêcher que le cumul de prestations ne procure un avantage injustifié à l'assuré (cf. art. 34a LPP). Il fera usage de cette compétence pour édicter les règles appropriées.

En revanche, le droit actuel permet déjà la perception simultanée de prestations de vieillesse et d'invalidité du 2^e pilier. Les rentes d'invalidité de la prévoyance professionnelle obligatoire continuent par exemple de courir une fois atteint l'âge de référence, car il s'agit de prestations à vie, qui ne sont pas converties en prestations de vieillesse au moment de la retraite. Les rentes d'invalidité LPP sont coordonnées avec les autres prestations de rente de même nature et visant le même but, et, avant l'âge de référence, avec le revenu que l'assuré réalise encore ou pourrait raisonnablement réaliser. Cela permet d'éviter que l'assuré bénéficie au final de prestations supérieures au revenu qu'il tirerait, sans invalidité, de l'exercice d'une activité lucrative.

2.1.3.9.2 Rentes de vieillesse et rentes de veuve ou de veuf

Comme pour la rente d'invalidité, les personnes bénéficiant d'une rente de veuve ou de veuf pourront compléter cette dernière en anticipant un pourcentage de la rente de vieillesse. Dans ce cas de figure non plus, la législation actuelle ne permet pas le cumul des prestations. Si une personne remplit simultanément les conditions d'octroi d'une rente de veuve ou de veuf et d'une rente de vieillesse, seule la rente la plus élevée est versée. Grâce à l'introduction de la possibilité d'anticiper une partie de la rente de vieillesse, il sera possible de percevoir deux prestations différentes, lesquelles ne devront toutefois pas dépasser, ensemble, le montant de la rente de vieillesse entière correspondante. Cette mesure vise à pallier les difficultés de réinsertion sur le marché du travail que les veuves ou les veufs pourraient avoir en raison de leur âge, et aussi à compenser l'abaissement de la rente de veuve ou de veuf de 80 % à 60 % du montant de la rente de vieillesse.

Quant au supplément de veuvage de 20 % actuellement versé aux veuves et aux veufs qui bénéficient d'une rente de vieillesse, il ne sera pas ajouté, en cas de cumul avec la rente de veuve ou de veuf, au pourcentage de la rente de vieillesse anticipé. En effet, tant le supplément de veuvage que la rente de veuve ou de veuf entrent dans la catégorie des prestations de survivants. La solution présentée entend donc éviter de verser simultanément des prestations qui couvrent le même risque.

2.1.3.9.3 Rentes de vieillesse et prestations complémentaires

La perception d'une rente de vieillesse donne droit, si les autres conditions sont remplies, à la perception de prestations complémentaires. Dans le droit en vigueur, les rentes versées entrent au titre de revenu dans le calcul des prestations complémentaires. En cas d'anticipation de la rente au sens de l'art. 40 LAVS, le montant de la rente réduite est pris en compte comme revenu (cf. art. 15a OPC-AVS/AI). Cette réglementation sera maintenue en cas d'anticipation de la totalité de la rente. Une adaptation s'impose cependant en cas d'anticipation d'un pourcentage de rente. Sans cela, en effet, il serait possible d'anticiper un faible pourcentage de la rente et compenser la perte de revenu par le biais des prestations complémentaires. Cela irait à l'encontre de l'objectif visé par la flexibilisation de la retraite, qui est de permettre de mieux concilier exercice d'une activité lucrative et retraite. Pour éviter cet effet contraire, la modification suivante est proposée: en cas d'anticipation d'un pourcentage de rente, c'est la totalité de la rente réduite qui sera prise en compte en tant que revenu et non le pourcentage de rente perçu. On attend donc d'une personne qui ne continue pas de travailler qu'elle anticipe la perception de la totalité de la rente. Dans les cas de cumul, c'est-à-dire lorsque l'assuré perçoit simultanément une rente AI ou une rente de survivants de l'AVS, des correctifs seront nécessaires; le Conseil fédéral en réglera les modalités (cf. commentaire de l'art. 11, al. 1^{er}, LPC).

En cas d'ajournement d'un pourcentage de la rente, il faudra prendre en compte la totalité de la rente (sans supplément d'ajournement) et non le pourcentage effectivement perçu. Même si de tels cas devraient être rares, il s'agit d'empêcher qu'une personne n'ajourne qu'un pourcentage de rente et compense par le biais des prestations complémentaires la différence par rapport à une rente entière.

2.1.3.9.4 Rentes de vieillesse et indemnités de l'assurance-chômage

Selon la réglementation actuelle, l'assuré a notamment droit à l'indemnité de chômage s'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse AVS. Cette même règle restera applicable lorsque l'assuré optera pour l'anticipation de la totalité de la rente. En revanche, l'anticipation d'un pourcentage de celle-ci ne supprimera pas le droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage. En effet, si l'assuré poursuit une activité lucrative pendant la période d'anticipation, les cotisations à l'assurance-chômage sont perçues. Partant, il doit pouvoir rester assuré pour le pourcentage d'activité lucrative qu'il exerce encore. Il est ainsi proposé de maintenir le droit aux indemnités en cas d'anticipation d'un pourcentage de la rente. Cependant, afin d'éviter une surindemnisation, le pourcentage de rente anticipé sera déduit des indemnités, comme c'est le cas des prestations de vieillesse du 2^e pilier.

L'anticipation d'une partie ou de la totalité de la prestation de vieillesse de la prévoyance professionnelle ne fait pas disparaître le droit aux indemnités de chômage. S'il existe un droit aux indemnités de chômage en vertu des dispositions de la loi sur l'assurance-chômage, la prestation de vieillesse versée par la prévoyance professionnelle est déduite de l'indemnité de chômage (art. 18c LACI⁴⁷).

2.1.3.9.5 Rentes de vieillesse et assurance-accidents obligatoire

Les travailleurs sont assurés obligatoirement à l'assurance-accidents (art. 1a LAA). L'assurance cesse en principe de produire ses effets à l'expiration du trentième jour qui suit celui où a pris fin le droit au demi-salaire au moins (art. 3, al. 2, LAA). L'art. 22 LAA actuel prévoit que la rente d'invalidité de l'assurance-accidents ne peut plus être révisée à partir du mois au cours duquel l'ayant droit perçoit une rente de vieillesse de l'AVS, mais au plus tard lorsqu'il atteint l'âge de la retraite fixé à l'art. 21 LAVS. L'art. 22 LAA a cette teneur depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, de la modification du 17 juin 2011 de la LAVS (amélioration de la mise en œuvre). Les rentes ne sont ainsi plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. Cette réglementation est maintenue.

⁴⁷ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage); RS 837.0

2.1.4 **Anticipation pour les personnes disposant de bas à moyens revenus**

- L'anticipation pour les personnes disposant de bas à moyens revenus et ayant travaillé longtemps est améliorée.
- Leur rente est peu, voire pas réduite en cas d'anticipation.
- La mesure est particulièrement favorable aux femmes.

2.1.4.1 **Nécessité d'une réglementation**

Etant donné qu'un départ anticipé à la retraite s'accompagne de réductions actuarielles à vie des prestations de vieillesse de l'AVS et du 2^e pilier, une flexibilisation de l'âge de la retraite basée sur les seuls principes actuariels restreint considérablement l'accès à la retraite anticipée pour les personnes dont les salaires sont bas à moyens. En effet, aujourd'hui, c'est dans les branches qui regroupent les plus hauts salaires que la retraite anticipée est la plus courante⁴⁸. Si le relèvement de l'âge de référence à 65 ans pour les femmes et les incitations à prolonger la durée de la vie active se justifient au vu de l'évolution démographique, une contrepartie sous la forme d'un traitement particulier des personnes défavorisées sur le plan social s'impose.

Par ailleurs, l'augmentation de l'espérance de vie ne touche pas, dans les faits, toutes les catégories sociales de la même façon. En effet, l'étude sur la mortalité différentielle en Suisse⁴⁹ fait état d'un écart d'espérance de vie de deux ans entre les personnes sans formation et les personnes au bénéfice d'une formation tertiaire. Il est admis que les personnes sans formation ou à bas niveau de qualification forment généralement la couche de la population à bas revenus. Il s'agit souvent aussi de personnes qui ont commencé à travailler tôt. Ramenés à l'espérance de vie moyenne à 65 ans, ces deux ans d'écart représentent une réduction du volume de rente de 10 %. Or, dans le cadre de la retraite anticipée, l'application des seuls principes actuariels, basés sur l'espérance de vie moyenne de la population, ne se justifie pas pour cette catégorie de personnes. En conséquence, la solution présentée vise à permettre aux personnes à bas revenus de mieux accéder à un départ à la retraite avant l'âge de référence. Cette solution s'appliquera également aux personnes disposant de revenus situés juste au-dessus des seuils des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (revenus bas à moyens).

2.1.4.2 **Description du modèle**

La réglementation proposée par le présent projet a pour objectif de tenir compte de la différence d'espérance de vie des personnes ayant des revenus bas à moyens et qui ont commencé à travailler tôt. Dans la mesure où elle est prévue uniquement pour une catégorie bien ciblée, elle permet une amélioration sensible du montant de

⁴⁸ Par exemple, banques et assurances, administration publique, information et communication.

⁴⁹ Wanner P.: Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005, Rapport de recherche n° 10/12, Berne, OFAS, 2012.

la rente AVS en cas d'anticipation. Par ailleurs, cette amélioration n'est pas prise en charge par l'assurance exclusivement, elle est également basée sur le principe d'assurance. En effet, les personnes qui en bénéficieront auront aussi contribué à l'amélioration par les cotisations qu'elles auront payées durant leurs années de jeunesse. De plus, dans la mesure où cette catégorie de personnes tend à vivre moins longtemps, le volume de rentes perçu par elles durant toute la période de retraite est inférieur à celui qui serait perçu durant la retraite selon l'espérance de vie moyenne. La réglementation proposée vise en particulier les femmes qui, en comparaison, disposent souvent, avant la retraite, d'un revenu plus faible que les hommes.

La réglementation proposée, dont les coûts sont estimés à 390 millions de francs en 2030, inclut les personnes disposant d'un revenu maximal proche de 50 000 francs (3,5 fois la rente minimale annuelle AVS, c'est-à-dire 49 140 francs). La référence à la rente annuelle moyenne AVS a été adoptée afin que les montants puissent évoluer au rythme de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et des salaires (cf. art. 33^{ter} LAVS).

La réglementation est fondée sur ces deux principes:

- Prise en compte des cotisations payées durant les années de jeunesse⁵⁰. Actuellement, ces cotisations ne sont prises en compte dans le calcul de la rente que pour combler d'éventuelles lacunes de cotisations AVS. Elles n'ont en revanche aucun effet en cas de carrière de cotisation complète en Suisse, à savoir de 21 ans à l'âge de référence (ou d'anticipation). Il est proposé de tenir compte desdites cotisations en cas d'anticipation de la rente AVS afin de combler la réduction de rente due aux années de cotisation manquantes jusqu'à 65 ans (cf. 2.1.3.4.3). Pour avoir droit à la compensation d'une année de cotisation manquante, il faudra avoir cotisé durant au moins douze mois entre le 1^{er} janvier qui suit son 17^e anniversaire et le 31 décembre qui précède son 21^e anniversaire. Trois années au maximum pourront ainsi être compensées et leur attribution sera échelonnée en fonction des revenus exprimés en proportion de la rente annuelle minimale visée à l'art. 34, al. 5, LAVS, afin que les montants considérés puissent évoluer avec l'adaptation à l'évolution des prix et des salaires.
- Application d'un taux de réduction actuariel favorable tenant compte du fait que les personnes à bas revenus vivent moins longtemps et prévoyant une différence d'une année et demie par rapport à l'espérance de vie moyenne. Ainsi, la catégorie de personnes ciblée bénéficie d'un taux de réduction actuariel favorable en cas d'anticipation à 62 ou à 63 ans, et aucun taux de réduction actuariel n'est appliqué en cas d'anticipation de la rente à 64 ans.

⁵⁰ Il s'agit des cotisations versées entre le 1^{er} janvier qui suit la date où l'ayant droit a eu 17 ans révolus et le 31 décembre qui précède sa 21^e année.

Tableau 2-7

Echelonnement des années de jeunesse en fonction des revenus

Jusqu'à un revenu maximal correspondant à ... fois la rente annuelle minimale visée à l'art. 34, al. 5, LAVS	Nombre maximal d'années de jeunesse pouvant être compté
2,5 [35 100 francs]	3 (36 mois de cotisation)
3 [42 120 francs]	2 (24 mois de cotisation)
3,5 [49 140 francs]	1 (12 mois de cotisation)

Selon la réglementation proposée, la réduction sur la rente s'effectuera en fonction des taux de réduction suivants:

Tableau 2-8

Taux de réduction favorables en %

Perception de la rente de vieillesse à l'âge de	Taux de réduction favorables en %	Au lieu des taux de réduction ordinaires en %
62 ans	6,1	11,4
63 ans	2,1	7,9
64 ans	0,0	4,1

Exemple

L'exemple ci-dessous illustre le cas de figure où trois années de jeunesse sont prises en compte et des taux de réduction favorables sont appliqués pour un assuré réalisant un revenu de 32 400 francs les années précédant la retraite. S'il perçoit sa rente de vieillesse à 65 ans, cet assuré a droit à une rente de vieillesse de 1778 francs par mois (valeur en 2013). Le tableau ci-dessous montre le montant de la rente en cas d'anticipation de la rente à 64, 63 et 62 ans, ainsi que la différence par rapport à la situation avec une réduction actuarielle.

Age	Rente avec réduction actuarielle	Rente avec taux de réduction favorable	Différence
65 ans	1778 (sans réduction)	1778 (sans réduction)	-
64 ans	1662	1778 (sans réduction)	116
63 ans	1555	1738	183
62 ans	1456	1664	207

2.1.4.3 Cercle des bénéficiaires

Le cercle des bénéficiaires est composé de personnes actives avant la retraite, disposant de revenus bas à moyens, qui ont commencé à travailler jeunes et dont, de ce fait, l'espérance de vie tend à être moins élevée.

Ainsi, l'ayant droit devra avoir cotisé à l'AVS entre le 1^{er} janvier qui suit son 17^e anniversaire et le 31 décembre qui précède son 21^e anniversaire. La notion de revenus bas à moyens est définie sur la base de la structure des salaires en Suisse. Celle-ci indique que le salaire mensuel médian à plein temps des personnes à bas niveau de qualification correspond à 4600 francs. Il existe un écart élevé entre le

salaires médian des hommes (5000 francs) et celui des femmes (4300 francs)⁵¹. En comparaison, le salaire mensuel médian des personnes ayant un niveau de formation élevé est de 11 000 francs. Dans les branches où l'on rencontre tendanciellement les plus bas salaires⁵², les salaires médians se situent entre 3400 et 5200 francs. Partant, on peut admettre que cette réglementation cible la catégorie de personnes disposant de revenus bas à moyens jusqu'à un salaire annuel proche de 50 000 francs.

Comme le modèle doit cibler les personnes qui ont commencé à travailler jeunes et qui, malgré un taux d'occupation élevé, perçoivent un revenu modeste, des filtres doivent être mis en place pour éviter que le cercle des bénéficiaires ne s'étende à des personnes ayant un bas salaire en raison d'un taux d'occupation réduit. Faute de données disponibles au niveau de l'AVS quant au taux d'occupation, ce dernier ne peut pas être utilisé en tant que tel comme critère. Les trois critères filtres suivants ont donc été établis pour contrôler statistiquement le taux d'occupation:

- Fixation d'un revenu minimal et d'un revenu maximal: il faudra avoir été actif au cours des dix années précédant la retraite et, durant cette période, avoir cotisé à l'AVS pendant au moins cinq ans sur un revenu d'activité lucrative d'au moins 1,5 fois (21 060 francs) et d'au plus 3,5 fois (49 140 francs) la rente minimale visée à l'art. 34, al. 5, LAVS⁵³.
- Fixation d'un écart maximal entre les dix meilleures années de cotisation AVS et les dix années précédant la retraite, le rapport entre les deux ne pouvant excéder 1,5 afin d'empêcher une fausse appréciation de la situation financière avant la retraite. Ce filtre permet également d'éviter des comportements d'optimisation qui consisteraient à réduire le taux d'activité avant la retraite pour tirer profit de la réglementation.
- Prise en compte du revenu du partenaire ou du conjoint dans l'appréciation de la situation avant la retraite: ce revenu, ajouté au revenu de l'ayant droit, ne doit pas dépasser le double du plafond prévu. Cela permet d'éviter qu'une personne ayant un revenu bas dans un ménage dont la situation financière est néanmoins bonne n'entre dans le cercle des bénéficiaires. La notion de partenaire comprend tant le partenaire enregistré que les personnes formant une communauté de vie durable.

De plus, le projet confère au Conseil fédéral la compétence de régler le droit à l'application de cette réglementation pour les personnes qui, pour cause de chômage, de fin du droit aux indemnités de chômage ou encore d'incapacité de travail, ne remplissent pas la condition relative à la durée de l'activité lucrative minimale avant la retraite. En effet, les personnes qui perdent leur emploi alors qu'elles approchent de l'âge de la retraite rencontrent souvent des difficultés à retrouver un emploi. Partant, le risque est grand qu'elles se retrouvent pendant une longue période au chômage, voire en fin de droits. Par conséquent, ces personnes ne doivent pas être exclues du cercle des bénéficiaires si les autres conditions sont remplies.

⁵¹ OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires, 2010.

⁵² Industrie manufacturière, construction, hébergement, restauration et commerce de détail, OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires, 2010.

⁵³ Afin que les montants considérés puissent évoluer avec l'adaptation à l'évolution des prix et des salaires, ils seront exprimés sous forme de rapport avec la rente minimale visée à l'art. 34, al. 5, LAVS.

2.1.4.4 Conséquences financières

La réglementation proposée laisserait entrer environ 5000 personnes par année dans le cercle des bénéficiaires⁵⁴. L'enveloppe financière s'élèverait ainsi à environ 390 millions de francs en 2030.

Les coûts présentés doivent être compris comme les coûts à terme. En effet, ils seront peu élevés à l'entrée en vigueur de la réforme et augmenteront progressivement, à mesure que des nouveaux rentiers bénéficieront de ces règles favorables, pour atteindre les montants plafond indiqués lorsque toute une génération de rentiers sera couverte par le système.

Cette réglementation permet pour les femmes de compenser l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans. En effet, le cercle des bénéficiaires est composé de 70 à 80 % de femmes.

Le Tableau 2-9 ci-dessous indique les conséquences financières de l'anticipation et de la prise en compte des années de jeunesse pour les revenus bas à moyens, ainsi que leur évolution dans le temps.

Tableau 2-9

Conséquences de la réglementation pour les revenus bas à moyens

En millions de francs, aux prix de 2013

<u>Année</u>	<u>Dépenses</u>
2019	162
2020	260
2021	304
2022	307
2023	322
2024	326
2025	342
2026	345
2027	361
2028	365
2029	383
2030	388

⁵⁴ Cette estimation ne tient pas compte du critère du revenu du ménage, qui ne peut pas être évalué. Le cercle des bénéficiaires effectif pourrait ainsi être moins important.

2.2

Adaptation du taux de conversion LPP et mesures de compensation

- Le taux de conversion minimal est adapté à l'espérance de vie et aux faibles rendements des marchés financiers.
- Le taux de conversion minimal est abaissé progressivement de 6,8 à 6 %, sur une période de 4 ans.
- L'augmentation du capital d'épargne permet que le niveau des rentes LPP soit maintenu.
- Le Fond de garantie LPP intervient pour les personnes, qui ne disposent plus de suffisamment de temps pour augmenter leur capital d'épargne.
- La déduction de coordination est modifiée de sorte à améliorer la prévoyance des travailleurs à bas revenus, à temps partiel ou ayant plusieurs employeurs.
- Les bonifications de vieillesse sont revues afin que les surcoûts des travailleurs de 55 ans et plus disparaissent.

Le taux de conversion est utilisé pour calculer le montant de la rente de la prévoyance professionnelle. De manière générale, il s'applique dans les plans en primauté des cotisations basés sur la constitution d'un avoir et s'applique donc pour la partie obligatoire de l'assurance selon la LPP. Il détermine le niveau des parts versées chaque année et définit comment l'avoir de vieillesse est converti en rentes annuelles. Supposons que quelqu'un dispose, au terme de ses années d'activité, d'un avoir de 500 000 francs. Si le taux de conversion est de 6,8 %, il touchera une rente annuelle de 34 000 francs ($500\,000 \text{ francs} \times 6,8 : 100$).

Un taux de conversion minimal est prévu pour la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle. En 2013, ce taux est de 6,85 % pour les hommes à l'âge de 65 ans et de 6,8 % pour les femmes à l'âge de 64 ans. Dès 2014, le taux sera fixé uniformément à 6,8 % pour les hommes et les femmes à l'âge de 65, resp. 64 ans. Dans la prévoyance subobligatoire, la compétence de fixer le taux de conversion minimal est laissé à l'organe suprême (paritaire) de l'institution de prévoyance.

Les deux paramètres essentiels pour la fixation du taux de conversion sont l'espérance de vie et le taux d'intérêt technique. La détermination de ces paramètres se heurte à certaines difficultés, dues notamment au matériel statistique et financier à prendre en considération ou aux prévisions concernant l'évolution future.

Le taux d'intérêt technique ayant servi à la détermination du taux de conversion proposé se base sur le rendement moyen attendu des institutions de prévoyance pour les années à venir. Cependant, une marge est nécessaire pour constituer des provisions techniques et pour financer les frais liés au versement des rentes.. La fixation du taux d'intérêt technique est liée à des difficultés dans la mesure où l'évolution future des marchés financiers est incertaine. Au cours des dix dernières années, les institutions de prévoyance n'ont pas pu obtenir le rendement d'environ 5 % nécessité par le taux de conversion minimal actuellement en vigueur (6,8 % pour les hommes et les femmes depuis 2014). Les taux d'intérêt sont actuellement encore très bas (une obligation de la Confédération à 7 ans est actuellement rémunérée à 0,73 % [état juin 2013]). Il est difficile de prévoir les rendements

possibles à moyen et à long terme, raison pour laquelle il faut se fonder sur des hypothèses.

Afin de partir d'hypothèses pertinentes, il peut être utile de considérer les principaux indicateurs relatifs à la performance de ces dernières années. Le tableau ci-dessous indique la performance réalisée ou les estimations selon l'indice Credit Suisse des caisses de pension, l'ASIP (Association suisse des institutions de prévoyance), l'OFAS (depuis 2004 sur la base de la Statistique des caisses de pension de l'OFS), les indices Pictet LPP-25 plus et LPP 93, ainsi que le rendement des obligations à sept ans de la Confédération. Un rendement moyen de 5 % n'a pas pu être obtenu sur la période considérée.

Tableau 2-10

Performance, en %

	Indice CSCP	ASIP	OFAS	LPP-25 plus	LPP 93	Obl. Conféd. à 7 ans
12.2000	2,6	1,1		1,5	3,1	3,4
12.2001	-4,2	-7,3		-0,2	-2,3	3,3
12.2002	-8,0	-10,6		-1,5	-1,7	1,9
12.2003	9,2	9,2		8,4	6,9	2,4
12.2004	4,5	4,2		5,6	4,8	2,1
12.2005	12,6	12,9	10,4	9,8	10,4	1,9
12.2006	6,6	6,5	6,0	4,5	3,9	2,5
12.2007	2,0	2,2	2,3	0,0	0,2	3,0
12.2008	-13,2	-15,6	-13,6	-11,5	-6,6	1,9
12.2009	10,9	11,8	10,0	13,7	9,6	1,6
12.2010	3,0	3,5	3,5	4,9	3,0	1,4
12.2011	-0,6	0,0	0,2	1,4	3,2	0,5
12.2012	7,2	7,8	6,7	8,0	5,9	0,3
Moyenne (géom.) globale	2,3	1,6	2,9	3,2	3,0	2,0
Moyenne (géom.) depuis 2003	4,0	3,9		4,3	4,0	1,7
Moyenne (géom.) depuis 2005	3,3	3,3	2,9	3,6	3,6	1,6

La valeur indiquée pour la période à partir de début 2005 devrait constituer une référence équitable pour la performance moyenne des dernières années, car alors la crise des marchés des actions de 2001 à 2003 était déjà passée, mais le boom qui a suivi ne s'était pas encore répercuté sur les cours.

Si l'on ajoute à cela l'évolution de l'espérance de vie, une adaptation du taux de conversion minimal paraît impératif. Dans le cas contraire une situation de déséquilibre entre les prestations minimales légales et leur financement perdurerait. Une des conséquences de ce déséquilibre est l'apparition de solidarités indésirables au sein des institutions de prévoyance, en particulier celles assurant des prestations proches du minimum légal. Les assurés actifs sont appelés à fournir un financement

d'appoint, généralement sous la forme d'un crédit d'intérêt moindre pour leur avoir de vieillesse, voire de contributions d'assainissement, afin de garantir le paiement des prestations versées aux retraités. Par ailleurs, dans une institution de prévoyance où la structure d'âge est défavorable, c'est-à-dire où la proportion de rentiers par rapport aux assurés actifs est relativement importante, un financement par les assurés actifs est plus difficile.

Pour l'adaptation du taux de conversion minimal, on suppose que les institutions de prévoyance obtiendront à long terme un rendement moyen des placements de l'ordre de 3,5 à 4 %. Cette hypothèse est réaliste au vu de la situation actuelle. Tenant compte d'une marge pour constituer des provisions techniques et pour financer les frais administratifs liés aux rentes versées, le projet prévoit de fixer le taux de conversion minimal à 6 % à l'âge de référence. Cette valeur se justifie tant au regard des bases actuarielles utilisées que des recommandations de la Chambre suisse des actuaires-conseils. Le taux de conversion minimal doit tenir compte des réalités actuarielles autant que des réalités politiques. En l'adaptant à 6 %, il sera ainsi ramené à un niveau qui permettra d'éviter une redistribution peu transparente des avoirs de la prévoyance professionnelle entre les assurés actifs et les retraités.

S'agissant de la perception de prestations de vieillesse avant ou après l'âge de référence, le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer les taux de conversion minimaux correspondants par voie d'ordonnance.

Les dispositions transitoires prévoient une période de 4 ans pour l'abaissement du taux de conversion de 6,8 à 6 %. Cette période transitoire permet aux mesures de compensation (voir ci-après) de déployer leur effet, mais elle tient également compte de la situation des institutions de prévoyance, car elle est relativement courte. Les taux de conversion pour ces 4 années seront réglés dans l'ordonnance : un abaissement de 0,2 point par année est prévu. L'utilisation de taux de conversion distincts pour les hommes et pour les femmes à un même âge reste prévue jusqu'à ce que l'âge de référence des femmes soit adapté à celui des hommes.

S'agissant du financement de la prévoyance professionnelle, l'adaptation du taux de conversion minimal est le moyen de revenir à terme à une application correcte du système de la capitalisation. Ce principe consiste à avoir en réserve un capital adéquat pour garantir le paiement d'une prestation sous forme de rente. Ce capital est constitué pendant la période d'activité de l'assuré. Dans l'attente de sa consommation, il est placé sur les marchés financiers et procure un rendement. C'est pour cela que le rendement du capital est parfois appelé le «troisième cotisant» (en plus de l'assuré et de l'employeur).

Etant donné que le taux de conversion minimal LPP est lié à des incertitudes, notamment en ce qui concerne l'évolution future des taux d'intérêt, le Conseil fédéral doit le réexaminer plus fréquemment qu'aujourd'hui. D'après les dispositions de la LPP en vigueur, le Conseil fédéral soumet tous les dix ans un rapport au Parlement pour déterminer le taux de conversion des années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans.

2.2.1 Mesures de compensation

Des mesures de compensation s'imposent pour garantir le maintien du niveau des prestations LPP. Sans elles, l'adaptation du taux de conversion minimal à 6,0 %

produirait en effet une baisse du niveau des prestations de l'ordre de 12 %. Une telle baisse n'est pas admissible, étant donné qu'un des objectifs principaux de la présente réforme est le maintien du niveau des rentes assurées à leur niveau antérieur. L'adaptation du taux de conversion minimal est donc compensée à long terme par une extension du processus d'épargne et donc du financement de la prévoyance professionnelle. Les mesures prévues à cet effet sont décrites dans les sous-chapitres qui suivent (2.2.1.1, 2.2.1.2 et 2.2.1.3).

2.2.1.1 Redéfinition de la déduction de coordination

La première mesure visant à compenser l'adaptation du taux de conversion minimal LPP consiste à fixer la déduction de coordination à 25 % du salaire soumis à l'AVS.

Actuellement, cette déduction appliquée dans la prévoyance professionnelle obligatoire équivaut à 7/8 de la rente de vieillesse maximale de l'AVS (soit, en 2013, 24 570 francs). La déduction de coordination s'applique intégralement et séparément à chaque salaire versé par un employeur donné et quel que soit le taux d'activité. Ainsi, selon qu'une personne travaille pour un ou plusieurs employeurs, elle ne sera pas assurée de la même manière, quand bien même elle gagne le même salaire. Par exemple, si elle exerce deux emplois à 50 %, avec deux salaires de 40 000 francs (soit un total annuel de 80 000 francs), la déduction de coordination fixe de 24 570 francs s'applique sur chacun de ses salaires. Elle aura ainsi deux salaires assurés LPP de 15 430 francs (40 000 – 24 570 francs), soit un salaire assuré total de 30 860 francs. En revanche, si elle gagnait ce même revenu chez un seul employeur, son salaire assuré serait de 55 430 francs.

La redéfinition de la déduction de coordination permettra de remédier aux inconvénients de la déduction fixe actuelle pour les travailleurs occupés à temps partiel, ainsi que pour les personnes à bas revenus ou avec plusieurs employeurs.⁵⁵ Il en résultera un même salaire assuré, indépendamment du fait que le revenu provienne d'un ou de plusieurs employeurs. Une personne avec un salaire soumis à l'AVS de 80 000 francs disposera donc toujours d'un salaire assuré de 60 000 francs (80 000 francs, déduction faite de 25 %) et bénéficiera par conséquent d'une meilleure couverture d'assurance que jusqu'à présent. Ce sont surtout des femmes qui profiteront du changement de système. Dans le même temps, la redéfinition conduira à une augmentation générale du salaire assuré dans la LPP. Pour un salaire assuré maximal de 84 240 francs, la déduction de coordination maximale sera maintenant de 21 060 francs. Plus élevé, le salaire assuré aura pour effet que des bonifications de vieillesse également plus élevées seront créditées à l'avoir de vieillesse.

A noter qu'en pratique, plusieurs caisses de pension ont déjà introduit une telle solution proportionnelle (par exemple Publica: cf. art. 20, al. 2, du règlement de prévoyance pour les personnes employées et les bénéficiaires de rentes de la caisse de prévoyance de la Confédération [RPEC]; RS 172.220.141.1).

⁵⁵ Environ 7 % de la population active cumulent au moins deux activités professionnelles, tandis que 34,2 % de la population active, dont majoritairement des femmes (58,5 %, contre 13,8 % d'hommes), travaillent à temps partiel. Cette mesure répond donc aux nouvelles réalités.

2.2.1.2 Augmentation des taux de bonifications de vieillesse

Les bonifications de vieillesse définies dans la LPP sont calculées annuellement en pourcentage du salaire coordonné.

La deuxième mesure de compensation consiste à augmenter le montant des bonifications de vieillesse, lesquelles seront cumulées durant une durée d'activité complète, dans la mesure nécessaire pour assurer, avec la redéfinition de la déduction de coordination, le maintien du niveau des prestations. Dans le même temps, l'échelonnement des bonifications en fonction de l'âge est quelque peu réduit. Le nouvel échelonnement fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport aux personnes de 45 à 54 ans. Ceci devrait favoriser l'emploi des travailleurs âgés⁵⁶. Il se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2-11

Bonifications de vieillesse, en %

Age	Taux actuel des bonifications de vieillesse	Nouveau taux des bonifications de vieillesse
25-34	7,0	7,0
35-44	10,0	11,5
45-54	15,0	17,5
55-âge de référence	18,0	17,5
Total	500,0	535,0

Ensemble, les deux mesures (redéfinition de la déduction de coordination et augmentation du montant global des bonifications de vieillesse) permettent d'atteindre avec le 1^{er} pilier l'objectif constitutionnel d'un taux de remplacement de 60 %, malgré la baisse du taux de conversion minimal LPP.

2.2.1.3 Mesures en faveur de la génération transitoire

Les mesures d'accompagnement à long terme décrites ci-dessus vont permettre de garantir le maintien du niveau des prestations et de ce fait compenser les effets de la baisse du taux de conversion minimal. Elles auront un effet particulièrement sensible pour les jeunes assurés, vu la longue période précédant la retraite, et pour ceux qui disposent de revenus relativement bas, vu l'augmentation importante du salaire assuré résultant d'une déduction de coordination moins élevée. Pour les assurés plus âgés (dénommée génération transitoire), les mesures de compensation à long terme n'agissent pas suffisamment et une mesure supplémentaire est nécessaire afin de garantir, pour eux aussi, des prestations équivalant au niveau antérieur. La génération transitoire regroupe les personnes qui ont 40 ans ou plus à l'entrée en vigueur de la réforme.

⁵⁶ D'un autre côté, la réduction des bonifications de vieillesse pour les personnes de plus de 54 ans a pour conséquence que, pour ce groupe, ces bonifications ne pourraient plus servir au maintien du niveau des prestations. Il faut que cette fonction soit remplie par les mesures prévues pour la génération transitoire (cf. 2.2.1.3).

La mesure prévoit qu'au moment où ces assurés commenceront à percevoir leur rente, leur avoir de vieillesse sera augmenté, par un versement unique, du montant permettant de maintenir la valeur nominale de la rente calculée selon les règles applicables avant l'adaptation du taux de conversion, même avec application du nouveau taux de conversion minimal. Etant donné que la législation actuelle ne garantit des prestations de vieillesse qu'à l'âge ordinaire de la retraite, le versement unique en question ne sera octroyé qu'en cas de départ à la retraite à l'âge de référence. Toutefois, les prestations qui auraient été garanties à cet âge restent garanties en cas de départ à la retraite après cet âge. Dans ce cadre, on tiendra bien entendu compte du cas spécifique des femmes pour lesquelles l'âge de référence est relevé.

Le versement unique s'entend comme une mesure complémentaire permettant de couvrir une différence encore présente. Comme ces mesures serviront à garantir le niveau des rentes LPP tel qu'il était avant la réforme, il ne sera pas accordé de versement unique sur les parts des prestations de vieillesse perçues sous forme de capital.

Il apparaît que deux options fondamentalement différentes s'offrent pour apporter une solution au financement de cette mesure:

- Solution qualifiée de «centralisée»: cette solution passe par la mise en commun de ressources au sein d'un organisme déterminé. Cet organisme octroie les versements uniques aux institutions de prévoyance, lesquelles les créditent à leur tour à l'avoir de vieillesse des assurés bénéficiaires. En guise de financement, l'organisme prélève des contributions nécessaires auprès des institutions de prévoyance concernées. Il y a donc une forme de solidarité.
- Solution qualifiée de «décentralisée»: dans cette solution, les institutions de prévoyance sont laissées libres de s'organiser de manière indépendante pour financer les versements uniques à créditer aux avoirs de vieillesse des assurés bénéficiaires.

A propos de ces deux options, le Conseil des Etats a récemment adopté un postulat chargeant le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'une solution décentralisée⁵⁷.

Le principal avantage d'une solution centralisée est de garantir qu'elle pourra atteindre l'objectif de maintenir le niveau de prestations. En effet, la solidarité inhérente à cette solution fait en sorte que chaque assuré bénéficiaire obtiendra effectivement le complément nécessaire pour garantir le niveau des prestations antérieur.

Une solution centralisée peut en revanche présenter le désavantage de solliciter financièrement des institutions de prévoyance qui ne sont pas concernées par la problématique d'un taux de conversion minimal actuellement inadéquat, notamment parce qu'elles assurent des prestations subobligatoires et appliquent le principe d'imputation. Une solution décentralisée ne sollicite en revanche pas toutes les institutions de prévoyance, mais seulement celles qui, sur la base de leur plan d'assurance, n'assurent que les prestations minimales selon la LPP ou à peine supérieures. Mais ces institutions de prévoyance ne seraient toutefois pas toutes en mesu-

⁵⁷ 13.3518 Po. Gutzwiller. Réforme LPP. Financement décentralisé pour la génération transitoire.

re de supporter les coûts pour le maintien du niveau des prestations. Selon la structure d'âge, la prise en charge de coût par les assurés actifs pourrait ne pas être possible et l'employeur ne dispose souvent pas des moyens financiers nécessaires pour verser les fonds correspondants.

C'est pourquoi le projet prévoit une solution centralisée. Le fonds de garantie LPP, en tant qu'organisme central, assumera cette nouvelle tâche et opérera les versements uniques en question. Ces versements seront financés au moyen de cotisations prélevées sur l'ensemble des institutions de prévoyance enregistrées, en appliquant le système de répartition des capitaux de couverture. Cette manière de procéder n'est pas nouvelle dans le système du 2^e pilier, car le fonds de garantie LPP accorde aujourd'hui déjà des subsides aux institutions de prévoyance dont la structure d'âge est défavorable. Il devra augmenter les cotisations qu'il prélève actuellement auprès des institutions de prévoyance.

Cette solution s'applique par ailleurs durant une période transitoire qui devrait durer 25 ans environ (le temps que les personnes qui auront 40 ans et plus à l'entrée en vigueur de la réforme soient toutes à la retraite). Les institutions de prévoyance pourront mettre à la charge des assurés et des employeurs les cotisations à payer au fonds de garantie LPP.

Toutes les institutions de prévoyance qui réalisent l'assurance obligatoire pour leurs assurés appartenant à la génération transitoire devront dorénavant tenir deux comptes témoins, afin de calculer les droits éventuels aux versements y relatifs:

Compte témoin «nouvelle LPP»

Dès l'entrée en vigueur de la réforme, les paramètres pour la tenue de ce compte témoin sont adaptés aux modifications de loi, et notamment à la nouvelle définition du salaire coordonné, aux nouvelles bonifications de vieillesse et aux nouveaux taux de conversion minimaux.

Compte témoin «ancienne LPP»

Même après l'entrée en vigueur de la réforme, les paramètres pour la tenue de ce compte témoin restent ceux qui étaient applicables auparavant, à commencer par la définition précédente du salaire coordonné, les bonifications de vieillesse précédentes et le taux de conversion minimal précédent. Il est toutefois nécessaire de tenir compte du fait que l'âge de référence des femmes est progressivement relevé.

Le dédoublement du compte témoin représente certes une certaine charge administrative supplémentaire pour les institutions de prévoyance concernées, mais qui devrait être relativement limitée en raison des possibilités techniques actuelles. Le compte témoin «ancienne LPP» doit être tenu aussi longtemps que les mesures en faveur de la génération transitoire restent nécessaires.

A chaque fois qu'un cas d'assurance survient, l'institution de prévoyance devra établir la rente selon le compte témoin «ancienne LPP» et la comparer avec la rente réglementaire (la rente selon le compte témoin «nouvelle LPP» devant être garantie). Si la rente selon le compte témoin «ancienne LPP» est supérieure à celle réglementaire (la rente selon le compte témoin «nouvelle LPP» devant être garantie), la différence sera garantie à l'assuré moyennant un subside versé par le fonds de garantie LPP à l'institution de prévoyance. Le montant du subside correspond à la

valeur actuelle de la différence de rente. Cette valeur est déterminée par le fonds de garantie LPP selon des règles actuarielles uniformément fixées par le Conseil fédéral. Ce subside pourra diverger du montant nécessaire calculé par l'institution de prévoyance selon ses propres bases techniques. En cas de libre passage, l'état du compte témoin «ancienne LPP» sera communiqué à la nouvelle institution de prévoyance ou de libre passage, en vue d'un éventuel subside à verser lors de la survenance d'un cas d'assurance.

Afin d'en régler tous les aspects, essentiellement techniques, le Conseil fédéral établira dans l'ordonnance sur le «fonds de garantie LPP» (OFG) quand et dans quelle mesure une institution de prévoyance peut faire valoir le droit à des subsides pour la génération transitoire.

Les exemples de calculs suivant illustrent le fonctionnement des mesures de compensation.

Exemples de calcul du fonctionnement des mesures de compensation pour la génération transitoire

Tableau 2-12

Cas de figure avec un salaire AVS annuel de 84 240 francs⁵⁸

	Age lors de l'entrée en vigueur de la réforme	Avoir de vieillesse à 65 ans			Rente LPP à 65 ans		Complément du fonds de garantie LPP (Versement unique)	Amélioration de la rente par complément
		Statu quo	Avec la réforme	Différence	Statu quo	Avec la réforme, mais sans complément		
A	55 ans	298 350	301 509	3 159	20 288	18 091	36 621	+ 2 197
B	50 ans	298 350	312 039	13 689	20 288	18 722	26 091	+ 1 566
C	40 ans	298 350	329 063	30 713	20 288	19 744	9 068	+ 544
D	25 ans	298 350	338 013	39 663	20 288	20 281	-	-

La nouvelle définition de la déduction de coordination permet d'augmenter le salaire assuré LPP, le faisant passer de 59 670 à 63 180 francs. Pour un assuré âgé de 50 ans à l'entrée en vigueur de la réforme (cas B), l'avoir de vieillesse s'accroît de 13 689 francs au moment de la retraite. Sans la réforme, la rente de vieillesse LPP serait de 20 288 francs (298 350 x 6,8 %). Le montant de la rente de vieillesse LPP doit être maintenu à ce niveau. Pour ce faire, une compensation de 26 091 francs (20 288 = 6,0 % x [312 039 + 26 091]), versée par le fonds de garantie, est indispensable.

Tableau 2-13

Cas de figure avec un salaire AVS annuel de 55 000 francs

⁵⁸ Correspond au salaire annuel maximal soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire (montant limite 2013).

	Age lors de l'entrée en vigueur de la réforme	Avoir de vieillesse à 65 ans			Rente LPP à 65 ans		Complément du fonds de garantie LPP (Versement unique)	Amélioration de la rente par complément
		Statu quo	Avec la réforme	Différence	Statu quo	Avec la réforme, mais sans complément		
A	55 ans	152 150	169 564	17 414	10 346	10 174	2 873	+ 172
B	50 ans	152 150	182 835	30 685	10 346	10 970	-	-
C	40 ans	152 150	204 610	52 460	10 346	12 277	-	-
D	25 ans	152 150	220 688	68 538	10 346	13 241	-	-

La nouvelle définition de la déduction de coordination permet d'augmenter le salaire assuré LPP, le faisant passer de 30 430 à 41 250 francs. Pour un assuré âgé de 50 ans à l'entrée en vigueur de la réforme (cas B), l'avoire de vieillesse s'accroît de 30 685 francs au moment de la retraite. Sans la réforme, la rente de vieillesse LPP serait de 10 346 francs (152 150 x 6,8 %). Le montant de la rente de vieillesse LPP doit être maintenu à ce niveau. Le fonds de garantie n'a dans ce cas toutefois rien à verser, car dans ce cas la nouvelle rente est supérieure.

La redéfinition de la déduction de coordination, en tant que mesure de compensation à long terme, rend les effets plus efficaces pour les revenus modestes que pour les revenus plus élevés. Autrement dit, le supplément d'avoire de vieillesse individuel sera plus important pour les bas revenus. En conséquence, le besoin d'un complément versé par le fonds de garantie disparaîtra plus rapidement. La prévoyance pour les bas revenus sera donc améliorée par rapport à aujourd'hui.

2.2.2 Conséquences financières de l'adaptation du taux de conversion LPP et des mesures de compensation

Tableau 2-14

Coût effectif⁵⁹ des mesures de compensation

En millions de francs, aux prix de 2013

⁵⁹ La réforme de la prévoyance vieillesse comprend une adaptation des dispositions relatives aux prestations du 2^e pilier et à l'assiette de cotisation. Mais les institutions de prévoyance conservent une certaine liberté dans l'organisation des prestations et le règlement du financement, à condition de fournir au moins les prestations prévues dans la LPP (prévoyance minimale légale). Une grande partie des institutions de prévoyance disposent toutefois de plans de prestations pour le régime subobligatoire. Ainsi, bon nombre d'entre elles ont déjà baissé le taux de conversion, augmenté les bonifications de vieillesse, ou prévu dans leur règlement une déduction de coordination pondérée en fonction du taux d'occupation. Pour ces institutions, les coûts engendrés par l'adaptation de la LPP sont moindres, voire inexistantes. On entend par «coût effectif» le coût des mesures de compensation avec prise en compte de la prévoyance subobligatoire.

Année	Mesures de compensation à long terme		Mesures de compensation pour la génération transitoire		Total
	Redéfinition de la déduction de coordination	Adaptation des taux des bonifications de vieillesse ⁶⁰	En millions de francs	En % de la somme des salaires coordonnés	
2019	1380	910	60	0,03	2350
2020	1380	910	140	0,08	2430
2021	1390	920	230	0,13	2540
2022	1400	920	340	0,19	2660
2023	1400	930	340	0,19	2670
2024	1410	940	350	0,19	2700
2025	1410	950	360	0,19	2720
2026	1410	970	360	0,19	2740
2027	1410	980	360	0,19	2750
2028	1410	990	360	0,19	2760
2029	1410	1010	350	0,18	2770
2030	1410	1020	320	0,17	2750

Le coût des mesures de compensation à long terme oscille toujours entre 2,3 et 2,4 milliards de francs et ne varie guère au fil du temps. La légère augmentation est due, d'une part, à l'augmentation générale de la masse salariale et, d'autre part, aux transferts entre les groupes d'âge. Il n'en va pas de même des mesures de compensation pour la génération transitoire. La forte augmentation intervenant de 2019 à 2022 est liée à l'adaptation progressive du taux de conversion minimal LPP. A partir de 2022, celui-ci reste de 6,0 % et l'augmentation des coûts n'est donc plus que marginale. La légère augmentation des coûts, qui passent de 340 millions de francs en 2022⁶¹ à 360 millions en 2025, tient d'une part à l'augmentation de l'avoir de vieillesse moyen au début de la perception de la rente (jusqu'en 2025, la prévoyance professionnelle est encore en phase de constitution, ce n'est qu'ensuite que les nouveaux rentiers auront accompli un processus d'épargne complet depuis l'âge de 25 ans) et, d'autre part, à la légère augmentation du nombre de nouveaux rentiers. Les mesures de compensation à long terme (et surtout la redéfinition de la déduction de coordination, les premières années) ont pour effet de freiner les coûts des mesures destinées à la génération transitoire. Etant donné que les mesures à long terme compenseront d'autant plus l'adaptation du taux de conversion minimal qu'elles seront en vigueur depuis longtemps, le besoin de compensation pour la génération transitoire se stabilisera à partir de 2025 et diminuera constamment à partir de 2028. L'indication des coûts en pourcentage de la somme des salaires coordonnés donne le

⁶⁰ L'estimation des coûts indiqués dans cette colonne se fonde sur l'hypothèse que la déduction de coordination redéfinie est introduite.

⁶¹ Le montant en francs des coûts générés par la mesure de compensation pour la génération transitoire ne peut être estimé avec certitude, car on ne peut prévoir comment la limitation du cercle des bénéficiaires aux personnes qui choisissent de percevoir la rente à l'âge de référence ou plus tard se répercutera sur le choix du moment de la perception. La présente estimation se fonde sur l'hypothèse que 2/3 des nouveaux rentiers choisissent de percevoir la rente dès le moment où ils atteignent l'âge de référence.

niveau auquel porter le taux des cotisations versées au fonds de garantie LPP pour financer les subsides destinés au maintien du niveau des prestations.

Exprimé en pourcentage de relèvement des cotisations réglementaires des assurés actifs et des employeurs, le coût total des mesures de compensation sera de 5,2 % en 2019, atteindra un maximum de 5,5 % en 2025 et redescendra ensuite pour se situer à nouveau à 5,2 % en 2030.

2.2.3 Mesures examinées mais non retenues

2.2.3.1 Anticipation du début du processus d'épargne

Selon le droit en vigueur, l'assurance obligatoire pour le risque vieillesse débute le 1^{er} janvier qui suit la date où l'assuré a eu 24 ans révolus. Une autre mesure envisagée pour compenser l'adaptation du taux de conversion minimal LPP était d'anticiper le début du processus d'épargne. Une variante envisageait d'en fixer le début au 1^{er} janvier qui suit la date où l'assuré a eu 17 ans révolus, l'autre de le faire débiter le 1^{er} janvier suivant la date de son 20^e anniversaire. Le taux des bonifications de vieillesse, de 18 ou 21 ans à 24 ans, aurait été de 5 %.

Fixer le début du processus d'épargne à la 18^e année produirait une harmonisation avec l'AVS: l'obligation de cotiser pour les actifs commencerait à 18 ans aussi bien dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle. Et même si on le fixait à 21 ans, on obtiendrait encore une certaine harmonisation avec l'AVS, car c'est à cet âge que commence l'assujettissement obligatoire à l'AVS indépendamment de l'exercice d'une activité lucrative.

Cette mesure s'est toutefois révélée peu appropriée pour compenser l'adaptation du taux de conversion minimal: en effet, les jeunes de 18 à 21 ans suivent souvent encore une formation sans que l'activité lucrative qu'ils exercent leur permette de réaliser un revenu soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire. Elle ne permettrait donc qu'à une partie des jeunes de commencer plus tôt la constitution de leur avoir de vieillesse, et dans une proportion limitée. Cette mesure ne serait en outre pas appropriée pour tous, car elle n'aurait d'effet que pour les personnes ayant moins de 25 ans à l'entrée en vigueur de la réforme. Elle pourrait néanmoins présenter un plus grand potentiel de maintien du niveau des prestations en cas d'adaptation ultérieure du taux de conversion minimal, car si la constitution de l'avoir de vieillesse commence plus tôt, l'effet des intérêts composés durera plus longtemps.

Compte tenu des avantages et inconvénients exposés ci-dessus, la mesure n'a finalement pas été retenue dans le cadre du présent projet.

2.2.3.2 «Deuxième pilier garanti»⁶²

Une solution alternative à l'adaptation du taux de conversion minimal à 6,0 % pourrait consister à limiter les prestations minimales légales devant être financées directement par les institutions de prévoyance et à transférer le surplus au fonds de

⁶² Postulat Fehr Jacqueline 12.4211 «Deuxième pilier. Garantir le versement des rentes dans le cadre du régime obligatoire»

garantie LPP. Concrètement, il s'agirait de libérer les institutions de prévoyance de l'obligation de financer directement les prestations minimales légales dès que le bénéficiaire atteint un certain âge (90, 85 ou 80 ans, par exemple). Les prestations seraient alors reprises par le fonds de garantie LPP. Les prestations continueraient toutefois à être servies par les institutions de prévoyance, mais le fonds de garantie LPP leur verserait des subsides à cette fin. Ces subsides devraient eux-mêmes être financés par des primes prélevées auprès de toutes les institutions de prévoyance. Le financement serait donc indirectement assuré par les institutions de prévoyance.

Alors que le 2^e pilier est largement financé selon le système de la capitalisation, la solution alternative proposée part d'un autre principe.

Cette solution présente les principaux avantages suivants: une moins grande dépendance par rapport au capital, une mise en place immédiate, l'absence de besoin de mesures de compensation et une souplesse d'adaptation aux nouveaux paramètres. Au titre des principaux inconvénients, on peut citer une absence d'économie (quel que soit le système, un franc de prestation coûte toujours un franc, il s'agirait seulement d'une répartition différente des charges dans le temps), un financement croissant non maîtrisable, une menace sur l'équilibre des risques ainsi que des complications administratives.

Le financement par répartition rendrait la proposition alternative meilleur marché au début, mais plus chère par la suite. Ce que l'on ne paie pas tout de suite doit être payé plus tard, avec le risque que les fonds nécessaires manquent. Ce risque serait transféré sur les générations les plus jeunes. Les comparaisons menées révèlent que la solution alternative deviendrait plus chère que les mesures proposées environ 25 à 30 ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Une telle situation n'est pas souhaitable et ne se justifie pas, car il n'est pas juste de faire endosser aux générations futures les coûts des prestations servies actuellement. Compte tenu des avantages et des inconvénients brièvement énumérés ci-dessus, la solution alternative proposée n'est donc pas une piste à suivre. Les problèmes actuels liés à la fixation du taux de conversion minimal doivent par conséquent être résolus par une solution basée sur la capitalisation complète des prestations assurées. C'est seulement de cette manière que le financement de la prévoyance professionnelle assumera un caractère durable, ce qui est au bénéfice des générations futures.

2.2.3.3 Système de rentes variables

Une autre solution alternative pourrait consister à décomposer la rente de vieillesse en une rente fixe et une rente variable. La partie fixe serait définie de façon prudente. La partie variable serait définie en fonction de la performance de marché sur plusieurs années. Si celle-ci est positive, un complément variable pourra être versé conjointement avec la partie fixe, y compris pour les rentes en cours. Ainsi, les retraités participeraient aux résultats du placement de la fortune.

Ce système de rentes variables n'apporterait toutefois pas la garantie de prestations indispensable dans le cadre d'une assurance sociale, et ne respecterait donc pas la garantie du maintien des prestations. Dans une assurance sociale, les retraités doivent pouvoir compter sur des prestations minimales fixes et prévisibles. Cela représente une condition indispensable pour la confiance des assurés dans la prévoyance professionnelle. En outre, l'objectif de prestations prévu dans la

Constitution fédérale inclut les 1^{er} et 2^e piliers et il pourrait être menacé par l'introduction d'un système de rentes variables.

2.2.3.4 Taux de conversion minimal non inscrit dans la loi

Une autre alternative pourrait consister à ne pas définir le taux de conversion minimal dans la loi, mais à le laisser à la libre appréciation des caisses de pension. A ce propos, on peut mentionner trois interventions parlementaires qui visent soit à sortir le taux de conversion minimal et le taux d'intérêt minimal de la loi, soit à inscrire dans la loi une formule pour la détermination de ces deux paramètres⁶³. L'initiative parlementaire est actuellement débattue en commission parlementaire. Quant aux motions, elles ont été récemment approuvées par le Conseil national et doivent être traitées par le Conseil des Etats.

Le taux de conversion minimal est fixé dans la loi (art. 14 LPP), et ce depuis la 1^{re} révision de la LPP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Le Parlement a mis cette fixation au niveau de la loi car il jugeait primordial que ce paramètre soit déterminé par le législateur. Le taux de conversion est un paramètre central dans la LPP. Il définit le niveau des prestations minimales et obligatoires que doivent respecter les institutions de prévoyance enregistrées. Un objectif de prestations commun aux 1^{er} et 2^e piliers est du reste inscrit dans la Constitution. Le taux de conversion minimal ne peut donc pas être laissé sans contrôle du législateur, sous peine de voir l'objectif constitutionnel compromis.

2.2.4 Elaboration d'un matériel statistique transparent

Les deux paramètres essentiels pour la fixation du taux de conversion minimal sont l'espérance de vie et le taux d'intérêt technique.

L'espérance de vie est déterminée par les institutions de prévoyance sur la base de tables de mortalité éditées par des entreprises de services privées et accessibles uniquement contre paiement d'une licence très coûteuse, ce qui est en contradiction avec le postulat d'une législation fondée sur des bases transparentes. Il faut donc que l'Office fédéral de la statistique (OFS) ait la possibilité d'établir des bases actuarielles ciblées.

Une nouvelle base légale chargera l'OFS de mener auprès des institutions de prévoyance les enquêtes nécessaires à l'élaboration de nouvelles bases actuarielles. Ces dernières, une fois le travail accompli, seront mises à la disposition des institutions de prévoyance qui le souhaitent comme base statistique pour les aspects techniques de leur gestion. Elles permettront en outre de fonder sur des bases transparentes la législation relative, notamment, au taux de conversion minimal.

⁶³ 12.414 Iv. pa. Bortoluzzi. Les paramètres techniques n'ont pas leur place dans la LPP. 11.3778 Mo. Groupe libéral-radical. Prévoyance professionnelle. Dépolitisons le taux d'intérêt minimal. 11.3779 Mo. Groupe libéral-radical. Prévoyance professionnelle. Dépolitisons le taux de conversion minimal.

Mesures d'ordre institutionnel dans la prévoyance professionnelle

- Les mesures d'amélioration de la transparence et de la surveillance sont des conditions préalables pour établir un lien de confiance entre les assurés et leurs caisses de pension.
- Des primes de risques de décès et d'invalidité trop élevées sont abusives et ne sont pas acceptées par la FINMA.
- Les excédents émanant de la prévoyance professionnelle doivent être distribués selon une clé de répartition équitable entre les assurés et les assureurs.
- D'ultérieures modifications d'ordonnance sont prévues pour augmenter la transparence des frais de gestion de la fortune, pour améliorer la sécurité des placements et pour concrétiser les dispositions relatives à la loyauté.

Les sociétés privées d'assurance-vie jouent un rôle important dans la stabilité de la prévoyance professionnelle. D'un côté, elles assument une partie des risques des institutions de prévoyance semi-autonomes et, de l'autre, elles organisent l'ensemble de la prévoyance professionnelle pour de nombreuses petites et moyennes entreprises (assurance complète) par l'intermédiaire d'institutions de prévoyance collectives proches des assurances. Fin 2012, le nombre d'assurés actifs s'élevait à quelque 1,65 million et celui des bénéficiaires de rente à 230 000 environ. A la même période, la somme des provisions techniques s'établissait à près de 145 milliards de francs et le volume des primes de l'année 2012, à 22,5 milliards⁶⁴. Les assureurs privés doivent pouvoir continuer à assumer ces fonctions. Toutefois, comme ils les exercent dans le domaine de l'assurance sociale, ils doivent remplir des exigences élevées, dont font partie la constitution d'une fortune liée séparée, la tenue d'une comptabilité propre, des exigences spécifiques en matière de transparence, l'approbation des tarifs et des conditions générales d'assurance (CGA), ainsi que les dispositions sur la répartition des excédents réalisés entre les assurés et les assureurs-vie.

Des dispositions particulières sur la transparence, qui reposent sur une quote-part minimum et une comptabilité séparée (art. 37 à 39 LSA⁶⁵), sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2004 dans le cadre de la première révision de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et de la révision parallèle des prescriptions correspondantes du droit des assurances privées. Les discussions politiques des dernières années ont montré l'existence d'un potentiel d'optimisation dans certains domaines, qui devrait être exploité dans les adaptations exposées ci-après de la législation sur la surveillance des assurances

⁶⁴ Les chiffres proviennent des comptes 2012 de la FINMA:
<http://www.finma.ch/f/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/pages/offenlegung.aspx>.

⁶⁵ Loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances, LSA).

2.3.1 Participation des assurés aux excédents et quote-part minimum

La quote-part minimum définit la répartition du résultat d'exploitation entre les assureurs-vie et les assurés. Selon le droit en vigueur (art. 37, al. 4, LSA), la participation aux excédents à comptabiliser s'élève à 90 % au moins de la participation aux excédents calculée sur la base prévue à l'art. 37, al. 3, let. b, LSA. A cet égard, le Conseil fédéral édicte les bases du calcul et les principes de la répartition de la participation aux excédents calculée (art. 37, al. 3, LSA). Il a choisi la méthode reposant sur le rendement et, uniquement lors de très bons exercices en matière de placements, la méthode reposant sur le résultat.

La quote-part minimum a été fixée à 90 % à l'entrée en vigueur de la LSA et n'a pas changé depuis. Ces sept dernières années, la quote-part de distribution effective en faveur des assurés était, en moyenne, de 96,2 %. Si l'on exclut l'année 2008, durant laquelle la quote-part de distribution était nettement supérieure à 100 % en raison de la crise, elle s'établissait encore à 92,1 % en moyenne. Le niveau de la quote-part minimum doit être examiné pour tenir compte de l'expérience acquise.

A cet effet, deux variantes comportant chacune des avantages et des inconvénients sont soumises à discussion. Dans la première variante, la quote-part minimum est relevée (à 92 % ou à 94 %). La seconde propose, contrairement à la réglementation en vigueur, d'appliquer désormais des taux différents de quote-part minimum aux contrats d'assurance collective qui couvrent tous les risques et à ceux qui ne couvrent que les risques de décès et d'invalidité. Plusieurs combinaisons de taux sont possibles, mais ceux-ci sont plus élevés en cas de couverture partielle (rapport entre la couverture intégrale et la couverture partielle: 90 /92 %; 90 /94 % ou 92 /94 %). Cette différenciation permettrait de mieux tenir compte des risques dans la fixation de la quote-part minimum.

2.3.2 Transparence

L'objectif des dispositions sur la transparence est de permettre aux assurés présentant des situations comparables de consulter des données similaires. On s'assure ainsi qu'ils peuvent avoir une vue d'ensemble du marché et choisir la solution la mieux adaptée à leurs besoins.

L'art. 37, al. 3, let. a, LSA permet déjà au Conseil fédéral d'édicter des dispositions concernant la manière dont sont émises les informations émanant de la comptabilité séparée. Ce dernier a rempli cette tâche en définissant une réglementation correspondante à l'art. 140 de l'ordonnance sur la surveillance (OS), qui précise que l'entreprise d'assurance transmet aux preneurs d'assurance, dans les cinq mois qui suivent la date du bilan, la comptabilité, les indications concernant l'attribution au fonds d'excédents et la distribution des parts d'excédents, et toutes les autres informations nécessaires pour remplir leurs obligations légales d'information.

Cette réglementation doit être examinée en vue d'améliorer les dispositions sur la transparence. Il faut en fait préciser les données de base que les entreprises d'assurance fournissent à la FINMA et celles qu'elles doivent publier elles-mêmes ou remettre aux assurés.

L'objectif est que les comptes des assureurs-vie, et donc également leur communication aux assurés, soient à l'avenir le plus largement possible comparables avec ceux

des institutions de prévoyance (Swiss GAAP FER 26). A cette fin, les trois processus d'épargne, de risque et de coûts doivent être revus. Il convient de plus de s'assurer qu'à l'avenir les assureurs-vie aussi présentent de manière transparente les provisions des courtiers (provisions d'acquisition, de suivi ou autres), comme doivent le faire les institutions de prévoyance. En outre, les polices de libre passage doivent être soustraites de la comptabilité séparée pour la prévoyance professionnelle et présentées à part. La forme de maintien de la protection de prévoyance au moyen d'une police de libre passage est comparable avec l'assurance vie individuelle. En particulier, les paramètres tels que le taux de conversion minimal et le taux d'intérêt minimal ne s'appliquent pas à cette forme d'assurance. Les assureurs-vie n'encourent donc pas les mêmes risques que pour l'assurance vie collective.

2.3.3 Frais administratifs et frais de gestion de fortune

Il convient de s'assurer qu'à l'avenir tous les frais administratifs pour l'exploitation de la partie assurance collective soient présentés de manière complète et correcte, en modifiant l'OS. Les frais administratifs qui sont aujourd'hui compris dans les processus de risque et d'épargne en font également partie. Il faut s'assurer qu'il s'agit là de coûts effectivement supportés et que ceux-ci sont répartis de manière transparente entre les différents groupes de destinataires (personnes complètement assurées ou seulement pour les risques, personnes réassurées ; bénéficiaires de rentes). Une transparence comparable doit également être établie s'agissant des frais de gestion de fortune. A ce propos, un projet de recherche doit apporter les éléments nécessaires à l'adaptation de l'OS.

2.3.4 Primes de risque

L'art. 37 LSA régit l'activité des entreprises d'assurance dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ces dernières sont notamment tenues d'avoir une comptabilité séparée pour cette activité (art. 37, al. 2, LSA). La loi fixe également des directives en termes de contenu: l'art. 37, al. 2, let. b, LSA régit ainsi les primes, qui doivent être réparties en fonction de l'épargne, des risques et des coûts.

Conformément à l'art. 142 OS, l'attribution au fonds d'excédents est calculée sur la base de la comptabilité. Les positions du résultat sont réparties entre les processus d'épargne, de risque et de frais. Le processus d'épargne comprend l'alimentation de l'avoir de vieillesse, la conversion de celui-ci en rentes de vieillesse et le traitement de ces dernières. Son produit correspond au produit net du capital.

Le processus de risque englobe le paiement et la liquidation des prestations en cas de décès ou d'invalidité (sous forme de prestations en capital et de rentes) ainsi que la liquidation des expectatives liées à des rentes de vieillesse en cours et aux rentes de survivants qui en résultent. Son produit correspond aux primes de risque échues.

Le processus de frais comprend les dépenses pour la gestion et la distribution des produits LPP, y compris les frais administratifs généraux. Son produit correspond aux primes de frais dues.

Sous réserve du principe de précaution, chaque processus devrait, en soi, être équilibré, ce qui n'est pas le cas dans la pratique. Les entreprises d'assurance sont confrontées aux mêmes pertes liées à la conversion en rentes que les institutions de

prévoyance autonomes. Il faut donc élaborer des outils permettant une fixation transparente des primes pour les entreprises d'assurance. A cet effet, une autre prime sera introduite en plus des types de primes existants. Il faut dès lors également permettre aux institutions de prévoyance autonomes, à l'art. 17 de la loi sur le libre passage, de prélever des cotisations pour financer la garantie de la conversion en rentes.

Grâce à l'introduction de ce type de prime supplémentaire, le besoin de provisions pour les pertes liées à la conversion en rentes, qui, au demeurant, devrait décliner avec le temps en raison de la baisse prévue du taux de conversion minimal LPP, fera à l'avenir l'objet d'une tarification transparente et se traduira en primes correspondantes. Les types de primes étant énoncés de manière exhaustive à l'art. 37, al. 2, let. b, LSA, l'énumération doit y être complétée par une prime garantissant la conversion en rentes. Au niveau de l'ordonnance, la nouvelle prime prévue pour garantir le taux de conversion en rentes sera intégrée au processus d'épargne, qui devra être adapté en conséquence.

Cette mesure devrait également améliorer la situation au niveau de la prime de risque. Dans ce domaine, le taux de sinistres entre 2005 et 2011 s'inscrivait à environ 57 % du produit, pour un solde positif moyen de quelque 1,3 milliard de francs dans le processus de risque. Le solde positif cumulé des sept dernières années dans le processus de risque s'établissait à 8,8 milliards de francs. En 2012, le résultat net (résultat brut moins les renforcements) représentait 47,8 % du produit. Les entreprises d'assurance en utilisent une partie pour la compensation liée au processus d'épargne. Une autre partie du solde positif du processus de risque est certes redistribuée aux assurés sous forme de parts d'excédents, mais les assureurs-vie en bénéficient également dans le cadre de la réglementation sur la quote-part minimum. Il existe donc, pour les entreprises d'assurance, une certaine incitation à maintenir la prime de risque à un niveau relativement élevé. L'introduction d'un nouveau type de prime devrait réduire les incitations à fixer des primes de risques comparativement hautes. Si ces mesures sont insuffisantes, il faudra réfléchir à d'autres possibilités pour éviter des primes de risque excessives.

En outre, un alinéa est ajouté à l'art. 37 LSA afin d'empêcher les redistributions opaques au sein de l'effectif des assurés en raison de l'application de critères et de pondérations différents pour le calcul des primes et la répartition des excédents. Par analogie avec la différenciation entre les contrats d'assurance prévoyant des comptes de recettes et de dépenses particuliers, d'une part, et les contrats prévoyant une quote-part minimum, d'autre part, les entreprises d'assurance seront tenues à l'avenir de regrouper les contrats en fonction de la tarification utilisée et de procéder à la répartition des excédents selon les mêmes principes. Les événements assurés en cas d'invalidité et de décès, ainsi que leurs coûts, ne peuvent pas, malgré la constitution de classes de risque et la tarification empirique, être déterminés avec précision à l'avance. Une tarification prudente génère donc inévitablement des excédents. Puisque les preneurs d'assurance payent donc généralement des primes trop élevées, il est important que les excédents reviennent à ceux qui les ont alimentés en payant des primes. Si par exemple des classes de risque ont été constituées ou si les primes n'ont pas été calculées selon le tarif normal, des tranches de décompte correspondantes doivent être formées pour le calcul et la répartition des excédents. Dans le cas contraire, il y aurait un risque de redistribution des excédents, car les déductions comme les majorations peuvent différer considérablement du cours effectif des sinistres, de sorte que certaines classes payent des primes relativement trop élevées

et d'autres, des primes relativement trop faibles, tout en recevant un même excédent. Si des remises sont accordées à certaines entreprises d'assurance, il faut en tenir compte dans la répartition des excédents. C'est la seule manière de garantir que tous les preneurs d'assurance d'un même collectif bénéficient du même rapport entre primes payées et excédent attribué.

En outre, la notion d'abus est précisée afin de mieux protéger les assurés. La FINMA effectuera une vérification en ce sens dans le cadre du contrôle préventif des tarifs. Le principe de la libre fixation des primes par les entreprises d'assurance et l'obligation de contrôle de la solvabilité par la FINMA sont maintenus. Non seulement les primes de risque excessives ébranlent durablement la confiance des assurés dans la prévoyance professionnelle, mais elles ne se justifient pas non plus du point de vue économique puisqu'elles ne couvrent pas des risques effectifs. En outre, les entreprises affiliées, généralement des PME, perdent ainsi des moyens qu'elles pourraient utiliser à des fins productives. Il est donc nécessaire de fixer un plafond clairement défini que les primes de risque ne peuvent pas dépasser. La disposition prévue fixe ce plafond au double des sinistres attendus selon la statistique des sinistres (sinistres effectivement survenus). Les primes de risque qui, en raison de leur montant excessif, excluent dès le départ que l'assureur supporte des risques vont à l'encontre du principe de l'assurance. Dans ce contexte, il est aussi essentiel que la FINMA exige des entreprises d'assurance surveillées qu'elles appliquent en tout temps des tarifs proches de la réalité.

2.3.5 Fonds d'excédents

Le fonds d'excédents est une position actuarielle du bilan destinée à réserver les parts d'excédents revenant aux preneurs d'assurance, avant que la participation proportionnelle aux excédents ne soit distribuée de manière irrévocable aux différents assurés, selon des principes actuariels, sur une période de cinq ans au plus. Il a pour l'essentiel deux fonctions principales: lissage de la distribution aux assurés au fil du temps et comptabilisation comme capital de solvabilité (part libre). Pour les institutions de prévoyance, le lissage garantit une certaine prévisibilité de la distribution des excédents pendant la durée du contrat. Les chiffres de la publication des comptabilités révèlent qu'en moyenne, près de 52 % des fonds d'excédents sont distribués chaque année.

La part du fonds d'excédents destinée aux assurés (part libre), qui ne sera distribuée qu'au cours des années suivantes en raison du lissage, ne fait pas partie des fonds propres d'une entreprise d'assurance. Elle doit donc être affectée aux collectifs d'assurés. L'entreprise d'assurance peut toutefois la comptabiliser comme composante des fonds propres requis en vertu de la Solvabilité I et du SST (capital de solvabilité), car elle peut ou doit utiliser le fonds d'excédents existant pour couvrir le découvert résiduel en cas de solde total négatif après la dissolution des provisions qui ne sont plus nécessaires et le relèvement de la quote-part de distribution. Cette possibilité d'utilisation a souvent donné lieu à des débats politiques. Dans ce contexte, il faut cependant être conscient que la suppression de ce droit de recourir au fonds d'excédents obligerait les entreprises d'assurance à obtenir le capital de solvabilité ainsi manquant sur le marché des capitaux, à un coût supérieur, et à répercuter les frais correspondants sur les assurés. Il apparaît dès lors opportun de conserver ce droit, même à des conditions plus restrictives qu'aujourd'hui.

Tout comme les entreprises d'assurance, les assurés ont également droit à une indemnisation conforme au marché pour le capital de solvabilité qu'ils ont placé. Par conséquent, la quote-part de distribution sur le produit du fonds d'excédents doit s'établir à 100 %, et non à 90 % comme jusqu'à présent. Il faut donc adapter les dispositions de l'ordonnance sur la surveillance (OS) relatives au calcul de la participation aux excédents. De même, le recours au fonds d'excédents pour couvrir les déficits ne devra plus être possible à l'avenir que dans des situations exceptionnelles clairement définies. La cascade des mesures énoncée dans l'OS (art. 150) doit être révisée. A cet égard, on tiendra compte de la modification de la quote-part minimum, car il existe une interaction entre cette cascade et le capital de solvabilité.

2.3.6 Ulérieures modifications d'ordonnance relatives à la transparence, la sécurité des placements et la loyauté

Le Conseil fédéral entreprendra d'ultérieures modifications d'ordonnance (OPP 2) pour augmenter la transparence des frais de gestion de la fortune, pour améliorer la sécurité des placements et pour concrétiser les dispositions relatives à la loyauté.

Ulérieure amélioration de la transparence des frais de gestion de fortune dans les institutions de prévoyance

Selon l'étude de coûts de l'Office fédéral des assurances sociales relative aux frais de gestion de fortune dans les institutions de prévoyance⁶⁶ les placements alternatifs, lesquels représentent une part de fortune de 6,4 %, occasionnent environ un tiers du total des frais de gestion de fortune. En particulier, les fonds spéculatifs (*hedge funds*) se sont révélés être extraordinairement coûteux, suivis par les placements directs (*private equity*)⁶⁷.

Avec la modification de l'art. 48a, OPP 2, le Conseil fédéral a déjà jeté les bases pour que les frais d'administration et de gestion de fortune puissent être établis avec un niveau élevé de transparence et de comparabilité. La transparence des frais de gestion de fortune, jugé insuffisante jusqu'à présent, est améliorée avec l'art. 48a, al. 3, OPP 2. Les véhicules de placement dont les coûts n'apparaissent pas de manière transparente doivent alors être indiqués séparément et être clairement identifiables dans l'annexe aux comptes annuels. Ces données permettent de connaître la part des placements non transparents d'une institution de prévoyance. Le but de ce « pilori » est de mettre la pression sur les prestataires de service, afin qu'ils présentent les coûts de manière transparente. Par ailleurs, les produits qui doivent être ainsi présentés, ce qui nécessite donc des efforts, devraient souffrir d'inconvénients en matière de concurrence. La disposition devra être appliquée la première fois lors du bouclage des comptes à fin 2013. La Commission de haute surveillance a établi une

⁶⁶ Ibid, p. 27

⁶⁷ Ibid, pp. 90 et 91 ; hypothèse de coûts pour les *hedge funds* (à plusieurs étages, p. ex. les fonds de fonds) de 5 %, resp. pour les placements *private equity* de 2,75 %

directive⁶⁸ à ce sujet et a reconnu des concepts de coûts⁶⁹. On s'attend à ce que l'ordonnance produise des effets⁷⁰.

Le nouvel art. 48a, al. 3, OPP 2, contient essentiellement des incitations à réduire les frais de gestion de fortune. Ceci n'est toutefois pas suffisant s'agissant d'un système d'épargne forcée. Il faut également des prescriptions pour la protection des assurés. D'autres mesures sont donc nécessaires en complément à l'art. 48a, al. 3, OPP 2. Il convient impérativement d'exiger la transparence des coûts des *hedge funds* et des placements *private equity* dans le domaine de la prévoyance professionnelle, car ils sont de loin les véhicules de placement les plus chers dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ceci signifie que les institutions de prévoyance peuvent investir dans de tels placements seulement si les exigences de transparence de la Commission de haute surveillance, telles que contenues par exemple dans la directive précitée, sont remplies. En outre, le niveau des coûts des *hedge funds* et des placements *private equity* doit être limité à un certain pourcentage des coûts transparents totaux de l'institution de prévoyance⁷¹. Aujourd'hui ces coûts représentent plus de 30 %. Une réduction, par exemple d'environ un tiers, contraint les institutions de prévoyance à tenir leur budget de coûts dans le domaine alternatif de manière très prudente et à éviter des investissements surfaits.

En limitant les coûts, il convient également de définir des exigences minimales à propos de l'organisation, du savoir-faire, du processus d'investissement, de l'existence d'une gestion des risques et d'un processus de *due diligence* en matière de placements *private equity* et de *hedge funds*. Il faut éviter que la réduction des coûts provienne d'une limitation de la gestion des risques.

Il convient en même temps d'examiner dans quelle mesure la comparaison des frais de gestion de fortune de chaque institution de prévoyance peut être améliorée au moyen d'indicateurs.

Amélioration de la sécurité en matière de placements (modifications de l'OPP2)

Il y a nécessité d'agir également à propos des prêts de valeurs mobilières (*securities lending*) et des mises en pension (*repo*). Il ne s'agit ici pas d'améliorer la transparence, mais de réduire le risque lors du placement de la fortune. Si des titres sont prêtés ou si leur propriété est temporairement endossée par d'autres, alors il convient d'exiger des sécurités adéquates. La crise financière a notamment démontré que de telles affaires pouvaient occasionner de fortes pertes en cas de manque de diligence. La réglementation prévue à ce propos se base sur les prescriptions concernant les placements collectifs édictées par la FINMA. Une réglementation différente n'aurait pas de sens, puisque les institutions de prévoyance investissent souvent dans des placements collectifs.

68 http://www.oak-bv.admin.ch/fileadmin/dateien/Weisungen/Weisungen_02_2013_Vermögensverwaltungskosten_Franzoesisch.pdf

69 <http://www.swisscanto.ch/ch/fr/berufliche-vorsorge/publikationen/pkstudie/studien.fontSize-small.html>, Les caisses de pension suisses 2013, p. 23

70 <http://www.swisscanto.ch/ch/fr/berufliche-vorsorge/publikationen/pkstudie/studien.fontSize-small.html>, Les caisses de pension suisses 2013, p. 23

71 Il convient à ce propos de mettre en place une solution pour les coûts de performance, puisque ceux-ci ne peuvent être déterminés à l'avance.

S'agissant des créances, il convient de différencier les prêts classiques et les placements sur les marchés monétaires de, par exemple, les créances qui ne garantissent aucun remboursement fixe. Les créances sont une catégorie de placements extrêmement importante dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Elles sont considérées comme relativement sûres. Durant la crise financière, des créances d'un type nouveau et structurées sont apparues sur le devant de la scène. Il faut éviter que ces créances se fassent passer pour des créances classiques, car les risques sont à certains égards très différents et aussi souvent très complexes. Ces créances doivent être considérées comme des placements alternatifs. Elles relèvent alors d'un domaine clairement défini et leur risque global peut mieux être quantifié.

D'ultérieures réglementations concernent une large interdiction de l'effet de levier, laquelle est déjà en vigueur aujourd'hui et sera confirmée.

Concrétisation des dispositions relatives à la loyauté

Comme par le passé, il peut y avoir des conflits d'intérêt auprès un certain groupe d'institutions de prévoyance (institutions collectives autonomes) entre les sociétés qui dirigent l'exploitation et les destinataires. En matière de frais administratifs, les intérêts de la direction peuvent entrer en conflit avec ceux des assurés et de l'employeur. Il convient de prendre les mesures nécessaires par voie d'ordonnance (OPP 2).

Depuis quelques années déjà, les institutions de prévoyance doivent confirmer dans leurs rapports annuels, conformément à une directive des autorités de surveillance, qu'elles exigent en retour les rétrocessions qui ont été versées à leurs gestionnaires de fortune. Il en a été tenu compte avec l'art. 48k, al. 1, OPP 2 introduit avec la réforme structurelle. Cet article doit toutefois être adapté à la pratique du Tribunal fédéral, laquelle est devenue plus sévère. Les obligations des organes suprêmes relatives aux demandes de restitution de tels avantages, ainsi qu'à la mention dans l'annexe aux comptes annuels doivent être établies dans l'ordonnance modifiée.

2.4 Mesures relatives aux prestations et aux cotisations

2.4.1 Adaptation de la réglementation relative aux rentes de survivants de l'AVS

Les conditions d'octroi actuelles des rentes de veuve et d'orphelin datent de 1948, année de l'introduction de l'AVS, et n'ont pas beaucoup changé depuis (la dernière fois en 1997 avec la 10^e révision de l'AVS). La rente de veuve doit permettre aux femmes dont le conjoint est décédé de subvenir à leurs besoins. Au moment de sa conception, on s'est appuyé sur la capacité de la veuve à exercer ou à reprendre une activité lucrative⁷². L'introduction des rentes de survivants est née du besoin d'améliorer la couverture sociale des femmes, étant donné qu'elles étaient alors fortement dépendantes de leur conjoint sur le plan économique et qu'elles pouvaient difficilement intégrer le marché du travail. La rente de veuf a été introduite en 1997 avec la 10^e révision de l'AVS pour répondre à l'évolution de la répartition des tâches

⁷² Rapport de la commission fédérale d'experts du 16.03.1945 pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, pp. 62 ss, et message du Conseil fédéral du 24 mai 1946, FF 1946 II 398 s.

au sein de la famille et accomplir un pas en faveur de l'égalité des sexes. Elle n'a pas été complètement assimilée à la rente de veuve, principalement pour des raisons financières. Qui plus est, le modèle familial traditionnel encore largement répandu à l'époque ne semblait pas justifier une telle assimilation.

Actuellement, les rentes de veuve et de veuf de l'AVS s'élevaient à 80 % de la rente de vieillesse correspondant au revenu annuel moyen déterminant, et la rente d'orphelin, à 40 %.

Le système actuel, qui se base toujours sur le modèle familial classique, n'est plus adapté au contexte actuel. En effet, le partage des tâches au sein de la famille a évolué depuis l'introduction de l'AVS, et les femmes sont de mieux en mieux intégrées au marché du travail. Compte tenu des changements sociaux intervenus depuis l'introduction des rentes de veuve et d'orphelin en 1948 et de la rente de veuf en 1997, il est importé désormais de mieux prendre en considération l'évolution du cadre général tout en tenant compte également du défi que représente l'évolution démographique pour l'AVS.

2.4.1.1 Des prestations de survivants ciblées

- Les prestations pour survivants sont prévues uniquement pour les personnes ayant des tâches éducatives.
- Les rentes de veuves/veufs passent de 80 à 60 % de la rente de vieillesse ; en contrepartie, les rentes d'orphelins augmentent de 40 % à 50 % de la rente de vieillesse.
- Les rentes en cours ne sont pas concernées.
- Il n'y aura pas de changement dans les autres assurances sociales.

Aujourd'hui, une grande partie des femmes mariées et des mères contribuent avec leur conjoint aux charges familiales grâce au revenu de leur activité lucrative. Il est ainsi de moins en moins courant qu'un conjoint soit exclusivement dépendant de l'autre du point de vue économique, en l'absence de tâches éducatives. De plus, après la période d'éducation des enfants, le taux d'occupation des parents a tendance à évoluer également, bien que cette évolution puisse être entravée par des difficultés liées à l'âge. Les femmes exerçant une activité lucrative sont aujourd'hui plus nombreuses et la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle a changé. Le risque de décès doit donc être couvert de manière plus ciblée compte tenu de ces changements.

Une étude sur la situation économique des veuves et des veufs⁷³ a montré que la perte du conjoint ou de la conjointe ne conduit pas forcément à une péjoration de la situation économique. Cela est dû aux rentes de survivants, mais aussi à la part toujours plus élevée de femmes actives. Le taux de femmes âgées entre 15 et 64 ans exerçant une activité lucrative se montait en 1991 à environ 68 %. Il s'élève au-

⁷³ 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'étude, réalisée en réponse au postulat 08. 3235, analyse de manière étendue la situation économique des veuves et des veufs sur la base des données fiscales de 2006 de neuf cantons (comparées aux données du Registre des rentes AVS/AI).

jourd'hui à 77 %. Parmi ces femmes, environ 60 % travaillent à temps partiel (près de la moitié avec un taux d'occupation inférieur à 50 %). Le taux d'activité des femmes avec des enfants de moins de 25 ans est similaire. En comparaison, 89 % des hommes exercent une activité lucrative, dont 87 % à plein temps. Quant au taux d'activité des pères, il est un peu plus élevé (96 %).

L'analyse des sources de revenus (rentes des 1^{er}, 2^e et 3^e piliers, revenu professionnel et fortune) réalisée dans le cadre de l'étude susmentionnée a montré que la perte d'un conjoint est un événement bien assuré actuellement. Au contraire, d'autres formes de dissolution du mariage (divorce, séparation) ont des effets beaucoup plus négatifs sur la situation économique. L'étude a aussi montré que le revenu professionnel représente une part importante des sources de revenus des veufs et des veuves, surtout lorsqu'ils n'ont pas d'enfant à charge. Pour ces raisons, le droit à une rente de veuve ne devra plus être lié au veuvage en soi, mais plutôt à la diminution des capacités de gain résultant de l'accomplissement des tâches familiales. Pour les femmes mariées qui n'ont jamais dû limiter ou cesser leur activité lucrative pour s'occuper d'enfants, une rente de veuve de l'AVS ne se justifie plus.

2.4.1.2 Suppression progressive du droit à la rente de veuve des femmes sans enfant

Selon la législation actuelle, les veuves sans enfant ont droit à une rente lorsqu'elles ont atteint l'âge de 45 ans au décès de leur conjoint et ont été mariées pendant cinq ans au moins. Les femmes divorcées âgées de 45 ans révolus y ont également droit si le mariage avec le défunt a duré dix ans au moins. Autrement dit, en l'absence d'enfant, le droit à la rente de veuve est uniquement lié à l'âge et à la durée du mariage.

Si l'âge peut constituer pour certaines femmes, aujourd'hui encore, un obstacle pour la réintégration sur le marché du travail, il n'en va pas de même pour la durée du mariage. De plus, en l'absence de tâches éducatives, il est exigible que la perte économique puisse être remplacée par l'activité lucrative. Il est ainsi proposé que le droit à la rente soit supprimé pour les personnes sans enfant. Les couples mariés sans enfant devront à l'avenir envisager d'autres solutions pour couvrir le risque de décès : outre les revenus de l'activité lucrative, ils peuvent aussi bénéficier des prestations en cas de décès prévues dans le cadre des 2^e et 3^e piliers. Afin de tenir compte des difficultés d'intégration sur le marché du travail en raison de l'âge, cette suppression doit s'effectuer de manière progressive par le biais de dispositions transitoires.

Les veuves sans enfant qui avaient déjà droit à une rente de survivants avant l'entrée en vigueur de la présente réforme ne seront pas concernées par les adaptations législatives: elles continueront à toucher le montant de la rente prévu par le droit actuel. Pour accorder suffisamment de temps aux personnes concernées pour réagir aux modifications et adapter leur couverture contre le risque de décès, le changement interviendra progressivement dans les dix ans suivant l'entrée en vigueur de la réforme, avec une réduction par étapes des rentes de veuves. En outre, une disposition transitoire est prévue pour les femmes sans enfant qui ont atteint l'âge de 50 ans au moment de l'entrée en vigueur: si elles ne répondent pas aux exigences au moment du décès de leur conjoint, mais qu'elles auraient eu droit à une rente selon le droit actuel, elles toucheront une rente équivalant à 80 % de la rente de vieillesse

correspondante au 31 décembre précédant l'entrée en vigueur de la réforme. Cette rente est garantie tant que le montant correspondant aux dispositions proposées (60 %) n'aura pas atteint le même niveau sous l'effet des adaptations de rente (cela peut prendre 20 ans).

2.4.1.3 Adaptation de la réglementation pour les veuves et les veufs avec des enfants et du montant de la rente d'orphelin

Aujourd'hui, les femmes qui ont un ou plusieurs enfants (indépendamment de leur âge) au décès de leur mari ont droit à une rente de veuve qui s'élève à 80 % de la rente de vieillesse correspondante. Les femmes divorcées sont assimilées à une veuve sous certaines conditions. Les veufs et les hommes divorcés dont l'ex-conjointe est décédée ont droit à une rente de veuf uniquement s'ils ont des enfants de moins de 18 ans. Les personnes vivant sous le régime du partenariat enregistré dont le ou la partenaire est décédé/e sont assimilées à des veufs. Le droit à la rente de veuve s'éteint par le remariage, par la naissance d'un droit à une rente de vieillesse ou d'invalidité plus élevée, sans quoi, la rente de veuve est versée à vie; il en va de même pour le droit à la rente de veuf, à l'exception du fait qu'il prend fin dès que le dernier enfant atteint l'âge de 18 ans).

Les enfants dont le père ou la mère est décédé/e ont droit à une rente d'orphelin qui s'élève à 40 % de la rente de vieillesse correspondante. Le droit à la rente d'orphelin s'éteint au 18^e anniversaire ou, pour les enfants qui accomplissent une formation, au terme de cette formation, mais au plus tard à l'âge de 25 ans révolus.

Les conditions d'octroi de la rente de veuve ou de veuf ne changeront pas fondamentalement pour les personnes qui ont des enfants. Cependant, le droit à la rente sera désormais limité aux personnes qui ont au moins un enfant ayant droit à une rente d'orphelin. Les mères qui ont au moins un enfant ayant droit à une rente d'orphelin au moment du décès de leur conjoint continueront donc à percevoir une rente viagère comme aujourd'hui.

Si, au décès du conjoint, la veuve n'a pas ou plus d'enfant ayant droit à une rente d'orphelin, elle n'aura à l'avenir plus droit à une rente de survivants de l'AVS. Il en va déjà ainsi pour les veufs sans enfant mineur ayant droit à une rente d'orphelin. Le droit à la rente sera en revanche étendu aux veuves et aux veufs qui doivent prendre soin d'un enfant handicapé et qui ont de ce fait droit à des bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS.

Le changement principal consiste dans la modification des montants de rente versés aux survivants. Le montant de la rente de veuve et de veuf sera baissé de 80 à 60 % de la rente de vieillesse correspondante, et, simultanément, le montant de la rente d'orphelin sera relevé de 40 à 50 % de la rente de vieillesse correspondante. L'abaissement du niveau de la rente de veuve et de veuf et l'augmentation parallèle de celui de la rente d'orphelin permettront de garantir le niveau actuel des rentes pour les ménages à plusieurs enfants. En effet, à partir de deux enfants, la réduction du montant de la rente de veuve ou de veuf sera pleinement compensée par le relèvement simultané des rentes d'orphelin. Dès le moment où le droit à la rente d'orphelin prendra fin, la réduction du montant de la rente pourra être compensée par une reprise ou une augmentation de l'activité lucrative pour dans le cas d'éventuelles lacunes

financières. Dans certains cas, cette réduction sera également compensée par les prestations en cas de décès de la prévoyance professionnelle ou d'une assurance privée. La génération transitoire des veuves et des veufs avec des enfants ayant droit à une rente d'orphelin bénéficiera d'une garantie quant au montant de la prestation: la rente est portée à 80 % de la rente de vieillesse correspondante au 31 décembre précédant l'entrée en vigueur de la réforme si la somme de la rente de veuve et de la rente d'orphelin est inférieure à la somme touchée selon l'ancien droit.

Si au moment du décès du conjoint, la veuve n'a pas d'enfant ayant droit à la rente d'orphelin, ou si le veuf n'a plus d'enfant mineur ayant droit à la rente d'orphelin, il n'existe plus de droit à la rente de survivants de l'AVS. Ce changement interviendra progressivement dans les dix années suivant l'entrée en vigueur de la réforme. Il sera accompagné par une réglementation transitoire pour les femmes qui auront déjà atteint l'âge de 50 ans au moment de l'entrée en vigueur. Les femmes qui auraient eu droit à une rente de veuve selon le droit actuel seront soumises aux mêmes dispositions transitoires que les veuves sans enfant (cf. 2.4.1.2).

Les veuves, les veufs et les orphelins qui avaient déjà droit à une rente de survivants avant l'entrée en vigueur de la présente réforme ne seront pas concernés par les adaptations: ils continueront à toucher le montant de la rente prévu par le droit actuel.

2.4.1.3.1 Conséquences financières de la réglementation proposée

Le tableau suivant montre les conséquences financières de la nouvelle réglementation en présentant également les coûts relatifs aux dispositions transitoires.

Tableau 2-15

Réduction des dépenses résultant de la modification de la réglementation des rentes de survivants

En millions de francs, aux prix de 2013

Année	Sans dispositions transitoires	Coûts des dispositions transitoires	Réduction des dépenses au total
2019	-81	36	- 45
2020	-161	117	- 44
2021	-243	190	- 53
2022	-313	252	- 62
2023	-391	303	- 88
2024	-449	342	- 108
2025	-520	371	- 149
2026	-567	388	- 180
2027	-632	395	- 237
2028	-668	388	- 279
2029	-723	372	- 351
2030	-745	342	- 403

2.4.1.4 Maintien de la réglementation dans la LPP

Dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, les rentes de veuve et de veuf sont soumises aux mêmes conditions d'octroi. Une rente est servie 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.

Il existe des différences entre le 1er et le 2e pilier au niveau de l'assurance des conjoints. Alors que tous les assurés sont affiliés à une même « institution » dans le 1er pilier, ils sont en règle générale affiliés auprès d'institutions de prévoyance différentes dans la prévoyance professionnelle, et sont donc soumis à des plans de prévoyance différents. Les avoirs du 2e pilier sont partagés (splitting) uniquement lorsqu'un divorce ou une dissolution judiciaire du partenariat enregistré intervient avant la survenance d'un cas de prévoyance (vieillesse ou invalidité). Cette façon de procéder permet de tenir compte du caractère économique du mariage et du partenariat enregistré dans notre système juridique, et du fait que le divorce et la dissolution du partenariat représentent une rupture de cette communauté économique. Si la communauté reste intacte jusqu'au décès, il n'y a pas de partage des avoirs du 2e

pilier. Le versement des prestations de survivants est la seule forme de compensation économique existante. De nombreuses institutions de prévoyance accordent aussi des prestations de survivants au concubin de la personne décédée, pour mieux tenir compte des modes de vie actuels.

Une suppression des prestations de survivants, par exemple pour un conjoint ou un partenaire enregistré sans enfants ayant droit à une rente d'orphelin, conduirait à un résultat plutôt incohérent dans le 2^e pilier. Si la communauté échoue et qu'elle doit être dissoute par un juge, les besoins économiques des conjoints sont bien pris en compte grâce au partage des prétentions⁷⁴. En revanche, si la communauté se poursuit jusqu'au décès, les partenaires n'auraient aucune prétention réciproque et seraient traités comme des célibataires.

Pour ces raisons, le projet actuel ne prévoit aucune mesure pour limiter les prétentions des conjoints ou des partenaires enregistrés survivants.

La modification des conditions d'octroi et du montant des prestations de survivants 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 prioritairement l'assurance-accidents qui compensera l'absence de prestations de l'AVS.

2.4.1.5 Maintien de la réglementation dans les autres assurances sociales

Dans l'assurance-accidents, les veufs n'ont droit à des indemnités que s'ils ont des enfants ayant droit à une rente; pour les veuves, il suffit qu'elles aient des enfants (peu importe leur âge) au moment du décès de leur conjoint ou qu'elles aient plus de 45 ans. La réglementation actuelle est maintenue.

2.4.2 Mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS

- Les indépendants payent pour un même montant de rente le même montant de cotisation que les salariés.
- Les rachats du 2^e pilier ne pourront plus être déduits du revenu soumis à cotisation AVS.

Les mesures décrites ci-après visent principalement à faire en sorte que toutes les personnes bénéficiant de la même couverture de risques et des mêmes prestations

⁷⁴ Le Parlement examine actuellement un projet de révision du code civil qui doit permettre le partage des prétentions de prévoyance en cas de divorce même si l'un des conjoints perçoit déjà une rente de vieillesse ou d'invalidité, les autres solutions envisagées étant toutes jugées insatisfaisantes, cf. Message du 29.5.2013 concernant la révision du code civil suisse (Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce) ; FF 2013 4341: <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/4341.pdf>.

d'assurance versent les mêmes cotisations, qu'elles soient salariées ou indépendantes. Fixer des cotisations égales pour ces deux catégories d'actifs ne contribuera pas seulement à une meilleure acceptation du système auprès de la population mais simplifiera également la gestion de l'assurance.

2.4.2.1 Suppression du barème dégressif

Les indépendants avec un revenu annuel inférieur à 56 200 francs bénéficient actuellement d'un barème dégressif. Le taux de cotisation minimal à l'AVS est actuellement de 4,2 % pour un revenu annuel jusqu'à 17 100 francs, et le taux maximal de 7,8 % est prélevé sur les revenus annuels à partir de 56 200 francs. Les APG et l'AI appliquent le même principe. Les salariés dont les revenus se situent dans la même fourchette n'ont pas ce privilège: quel que soit leur revenu, ils sont soumis à un taux de cotisation de 8,4 %. Par conséquent, les indépendants avec un faible revenu profitent outre mesure du principe de solidarité par rapport aux autres cotisants. A l'origine, le barème dégressif visait à soutenir les indépendants à très bas revenu. Aujourd'hui, cet objectif n'est plus respecté. Selon les données des comptes individuels 2008, 253 820 indépendants paient des cotisations supérieures à la cotisation minimale. Près de 60 % d'entre eux profitent du barème dégressif, alors que seulement un peu plus de 40 % sont soumis au taux de cotisation maximal. Le taux de cotisation moyen des indépendants n'est que de 7,27 %. En raison de la flexibilisation du travail, il est fréquent que des salariés exercent une activité indépendante accessoire pour laquelle ils bénéficient d'un taux de cotisation préférentiel, même si leur revenu total est élevé. Qui plus est, les indépendants ont, dans une certaine mesure, le moyen de contrôler leur revenu (par ex. par la constitution de réserves), c'est pourquoi ce dernier n'est en général pas un bon indicateur de la capacité financière.

Le barème dégressif est en contradiction avec le principe d'égalité juridique. Il représente un privilège pour les indépendants qui ne se justifie plus.

2.4.2.2 Harmonisation des taux de cotisation

Actuellement, le taux de cotisation s'élève à 7,8 % pour les indépendants et à 8,4 % pour les salariés. Jusqu'en 1969 (entrée en vigueur de la 7^e révision de l'AVS), le taux de cotisation des salariés et des indépendants était le même. L'une des raisons importantes qui avait conduit à introduire des taux différenciés était le fait que les indépendants ne pouvaient pas s'affilier à une institution de la prévoyance professionnelle (2^e pilier). Aujourd'hui, cet état de fait a changé : les indépendants bénéficient d'une meilleure couverture, ce qui a poussé le Conseil fédéral à proposer à plusieurs reprises une adaptation de leur taux de cotisation⁷⁵.

Le but de cette adaptation est de mettre sur un pied d'égalité les indépendants et les salariés. Le revenu de l'activité lucrative soumis à cotisation est inscrit par la caisse

⁷⁵ La première fois dans le cadre de la 9^e révision de l'AVS, qui a fixé les taux de cotisation actuels. Deux propositions d'adaptation ultérieures, dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS et des mesures d'assainissement 1994, ont échoué. Dans la première version de la 11^e révision de l'AVS, le Parlement avait rejeté un relèvement du taux de cotisation des indépendants à 8,1 %.

de compensation dans le compte individuel de chaque cotisant. Ces indications sont essentielles pour calculer le montant de la rente le moment venu. Avec les taux de cotisation actuels, les indépendants bénéficient, à revenu égal, des mêmes prestations de l'AVS que les salariés, mais à des conditions plus avantageuses. Or, pour des prestations égales, une assurance devrait prélever des cotisations identiques.

La différenciation actuelle des taux de cotisation ne correspond pas à l'idée d'une assurance populaire obligatoire et contrevient au principe de solidarité. En outre, elle ne se justifie plus, compte tenu des meilleures conditions de couverture sociale dont jouissent aujourd'hui les indépendants. Ces derniers peuvent en effet s'affilier au 2^e pilier et leurs possibilités d'épargne dans le cadre du 3^e pilier sont même plus importantes que celles des salariés. Depuis l'introduction des allocations de maternité dans la loi sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité en 2005, les indépendants disposent des mêmes droits aux prestations que les salariés dans ce domaine. De plus, la couverture sociale des indépendants s'est encore améliorée avec la révision de la loi sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, qui leur garantit les mêmes prétentions minimales qu'aux salariés.

Ainsi, l'AVS est la dernière assurance qui prévoit une différenciation du taux de cotisation. Ni l'AI ni les APG ne prévoient de taux différents pour les indépendants. L'art. 112, al. 3, let. a, Cst., qui prévoit que l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation, ne justifie pas que la part de l'employeur, qui serait dans ce cas «virtuelle», soit déduite pour les indépendants. En effet, cet article constitutionnel vise uniquement à garantir une protection économique minimale aux salariés, vu leur relation de dépendance particulière. Qui plus est, du point de vue économique, la part de l'employeur est comprise dans les coûts salariaux globaux, ce qui se répercute sur le salaire touché par les employés.

2.4.2.3 Rachats dans le 2^e pilier

La déduction des versements personnels effectués par des indépendants à des institutions de prévoyance professionnelle a été introduite à l'art. 18, al. 3 RAVS le 1^{er} janvier 1987 en signe d'égalité de traitement entre les indépendants et les salariés⁷⁶. Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, la disposition du RAVS a été reprise telle quelle dans l'art. 9, al. 2, let. e, LAVS⁷⁷.

Conformément à cet article, les indépendants peuvent déduire de leur revenu brut les versements personnels à des institutions de prévoyance professionnelle dans la mesure où ils correspondent à la part habituellement prise en charge par l'employeur. Ces «versements» comprennent les cotisations courantes et les rachats. Pour ce qui est des rachats, le Tribunal fédéral a estimé que les indépendants peuvent déduire de leur revenu brut 50 % des rachats effectués dans le 2^e pilier⁷⁸. Cela revient à exempter les indépendants du paiement des cotisations à l'AVS sur la moitié des montants rachetés. Cette situation profite presque exclusivement aux indépendants qui gagnent très bien leur vie. En revanche, les rachats versés par les employeurs en faveur de leurs salariés ne peuvent être déduits du revenu déterminant qu'à des conditions très res-

⁷⁶ RCC 1987 pp. 5 ss

⁷⁷ FF 1990 II 1, 80, 157

⁷⁸ ATF 136 V 16

trices: il faut que l'employeur soit tenu de verser ces prestations en vertu du règlement ou des statuts de l'institution de prévoyance⁷⁹. Or, dans la pratique, il est rare que les employés aient un droit réglementaire à des rachats de la part de leur employeur. Ainsi, les indépendants sont favorisés outre mesure par rapport aux salariés.

Compte tenu de ce qui précède, le projet propose de limiter les déductions que les indépendants peuvent réaliser sur les cotisations courantes versées aux institutions du 2^e pilier. Ces cotisations continueront à être reconnues, à hauteur d'au moins 50 %, comme une dépense autorisée par l'usage commercial⁸⁰. Par contre, les montants rachetés ne pourront plus être déduits du revenu brut. Les versements au 3^e pilier resteront pour leur part exemptés de cotisation AVS⁸¹.

2.4.2.4 Conséquences financières des mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS

Le tableau suivant indique l'évolution des recettes liées aux cotisations en cas d'adaptation du taux de cotisation et de suppression du barème dégressif.

Tableau 2-16

Amélioration des recettes suite à l'adaptation du taux de cotisation et à la suppression du barème dégressif

En millions de francs, aux prix de 2013

Année	Suppression du barème dégressif	Adaptation du taux de cotisation	Total
2019	113	152	265
2020	115	153	269
2021	117	155	272
2022	118	157	275
2023	119	158	277
2024	120	160	280
2025	121	161	283
2026	122	163	285
2027	123	164	288
2028	124	166	290
2029	125	168	293
2030	127	169	296

En 2030, la suppression du barème dégressif et le relèvement du taux de cotisation des indépendants de 0,6 points engendrera des recettes supplémentaires pour l'AVS de 296 millions de francs. La suppression du barème dégressif apportera également

⁷⁹ Art. 8, let. a, RAVS; VSI **2004** pp. 253 ss; ATF 137 V 321, consid. 3.1, p. 328, et 133 V 556.

⁸⁰ RCC **1987** pp. 5 s.; art. 66, al. 1, LPP.

⁸¹ ATF 115 V 337.

des recettes de cotisations supplémentaires pour l'AI de 22 millions de francs et pour les APG de 8 millions de francs.

En ce qui concerne la nouvelle réglementation des rachats des indépendants dans le 2^e pilier (cf. 2.4.2.3), une étude du service des contributions du canton de Zurich pour l'année fiscale 2010 a montré que les indépendants ont réalisé des rachats dans le 2^e pilier pour environ 100 millions de francs. Il a aussi pu être établi que seuls 3 % de tous les indépendants ont effectué de tels rachats et que le revenu moyen de ces personnes est presque six fois plus élevé que celui de tous les indépendants. Etant donné qu'il est impossible de prévoir l'influence que les nouvelles dispositions vont avoir sur l'optimisation individuelle de la situation financière des indépendants, respectivement comment ceux-ci vont réagir, il n'est pas possible de fournir une estimation fiable des conséquences des dispositions qui sont proposées en matière de cotisations à l'AVS, raison pour laquelle il est renoncé à une estimation.

2.4.3 Mesures pour l'amélioration de la prévoyance professionnelle

- Les personnes à faibles revenus, travaillant à temps partiel ou ayant plusieurs emplois, accèdent à une meilleure protection de la prévoyance professionnelle.
- Toute personne qui dispose d'un avoir de libre passage, au moment de la retraite, peut demander à percevoir son avoir sous forme de rente.
- Le taux d'intérêt minimal n'est plus déterminé à l'avance, mais en connaissance de l'évolution des marchés financiers.

2.4.3.1 Chômeurs âgés⁸²

Lorsqu'une personne perd son emploi peu avant l'âge de référence, il arrive souvent qu'elle perde aussi le droit à une rente viagère du 2^e pilier. Si elle ne trouve pas une nouvelle place de travail et qu'elle ne maintient pas volontairement sa prévoyance professionnelle sur la base de l'art. 47 LPP, elle doit transférer sa prestation de sortie auprès d'une institution de libre passage et elle ne pourra pas bénéficier d'une rente de vieillesse du 2^e pilier. En effet, presque toutes les institutions de libre passage versent les prestations sous forme de capital. Pour améliorer la prévoyance de ces personnes, deux mesures sont prévues.

2.4.3.1.1 Extension de l'assurance facultative

La mesure proposée en faveur des chômeurs âgés et des personnes qui quittent la prévoyance professionnelle obligatoire avant l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse consiste à prolonger la possibilité de déduire fiscalement les cotisations à l'assurance facultative au sens de l'art. 47 LPP. Selon la pratique fisca-

⁸² Dernièrement, la sous-commission LPP de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique s'est penchée à plusieurs reprises sur la problématique des chômeurs âgés.

le actuelle, les cotisations versées à l'assurance facultative sont déductibles fiscalement pendant deux ans à compter de l'arrêt de l'activité lucrative. Cependant, être assuré à titre facultatif sans avoir de revenu provenant d'une activité lucrative est en contradiction avec l'art. 1, al. 2, LPP, selon lequel le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle ne doit pas dépasser le revenu soumis à la cotisation AVS. C'est pourquoi, passé le délai de deux ans, la pratique fiscale considère que l'article en question n'est plus respecté. Cependant, le législateur veut expressément préserver la possibilité pour les assurés de maintenir leur prévoyance professionnelle, conformément à l'art. 47 LPP. Pour les personnes qui perdent leur emploi quelques années avant l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse, l'assurance facultative est en effet la seule possibilité de continuer à constituer un avoir de vieillesse et d'obtenir par la suite une rente viagère du 2^e pilier. Le projet propose que les personnes qui sont licenciées entre 58 et 60 ans pourront continuer à cotiser au 2^e pilier jusqu'à l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse (62 ans selon la présente réforme). Elles pourront déduire ces cotisations de leur revenu imposable. En ce qui concerne les personnes plus jeunes et celles qui cessent volontairement et prématurément leur activité lucrative, il s'avère justifié de maintenir une limite temporelle à la déductibilité fiscale des cotisations (cf. commentaire de l'art. 81b AP-LPP). S'agissant des personnes qui ont déjà atteint l'âge de 60 ans au moment de leur licenciement, il y a maintien de la possibilité actuelle de déduire fiscalement pendant 2 ans les cotisations à l'assurance facultative.

2.4.3.1.2 Versement des avoirs de libre passage sous forme de rente

A de très rares exceptions près, les avoirs déposés auprès d'institutions de libre passage ne peuvent être perçus que sous forme de capital. En transférant leurs avoirs auprès de l'institution supplétive, les personnes qui disposent d'un avoir de libre passage pourront à l'avenir toucher leur prestation de libre passage sous forme de rente. L'institution supplétive devra assumer pour ces assurés les mêmes risques que pour tous les autres (longévité, intérêt, voire découvert). Cependant, elle devra assumer ces risques seule, car les nouveaux rentiers n'auront pas été assurés auparavant auprès de cette institution. Elle ne pourra donc pas compter sur l'employeur ni sur d'autres salariés pour assumer solidairement les risques. Il ne serait pourtant pas justifiable de faire peser des risques supplémentaires sur l'ensemble des cotisants et des employeurs affiliés auprès de l'institution supplétive – et uniquement sur cette collectivité. Par conséquent, l'institution supplétive doit prévoir une solution viable. Pour le calcul des rentes, elle doit pouvoir utiliser ses propres paramètres, basés sur des principes prudents. En outre, ses prestations seront garanties par le fonds de garantie de la même manière que les autres rentes en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance ou de la collectivité.

2.4.3.1.3 Mesure examinée mais non retenue: maintien de la prévoyance vieillesse pour les chômeurs âgés

Selon le droit actuel, les assurés qui touchent des indemnités journalières de l'assurance-chômage sont obligatoirement assurés dans la prévoyance professionnelle.

le pour les risques décès et invalidité. En revanche, le maintien de la prévoyance vieillesse est facultatif. Peu d'assurés utilisent cette possibilité, souvent pour des raisons financières. En effet, l'assuré qui décide de continuer à cotiser pour couvrir le risque vieillesse doit supporter les coûts tout seul, sans la contribution de l'employeur. Pour éviter les lacunes de prévoyance et garantir la constitution d'un capital de prévoyance vieillesse, il a été envisagé d'introduire une couverture du risque vieillesse pour les chômeurs d'un certain âge. Cependant, cette mesure a été abandonnée, car elle ne suffirait pas à garantir aux chômeurs un droit à une rente de vieillesse. De plus, l'avoir de vieillesse épargné durant la période de chômage ne contribuerait que de manière peu significative à l'amélioration de la rente de vieillesse. Selon les calculs effectués, l'avoir de vieillesse qui peut être épargné pendant le chômage s'élève à 5 570 francs par an en moyenne.

2.4.3.2 Abaissement du seuil d'accès à la LPP

Actuellement, dans la prévoyance professionnelle obligatoire, le seuil d'accès (21 060 francs) s'applique indépendamment du degré d'occupation et à chaque employeur. L'assurance n'est donc pas la même pour la personne qui a un seul employeur et pour celle qui travaille pour plusieurs employeurs.

Le travail à temps partiel est en constante augmentation. Il concernait environ 34,2 % de la population active en 2012 contre 29,8 % en 2000 et touche plus particulièrement les femmes⁸³. En effet, actuellement, 58,5 % des femmes et 13,8 % des hommes travaillent à temps partiel. L'exercice de plusieurs emplois prend également de l'importance. Environ 7 % de la population active cumulent deux activités professionnelles ou plus.

Afin de pallier les lacunes du système actuel et d'adapter l'assurance à l'évolution du marché du travail – et en particulier de garantir une égalité de traitement aussi complète que possible entre les différentes catégories de travailleurs –, le seuil d'accès LPP est abaissé au niveau de la moitié de la rente AVS maximale (14 040 francs au lieu de 21 060 francs).

Cette réglementation permettra d'améliorer la prévoyance professionnelle des travailleurs à temps partiel et à bas revenus ou de ceux exerçant plusieurs emplois. Avec la modification proposée, 90 % des salariés n'ayant qu'un employeur et 86 % des salariés travaillant pour plusieurs employeurs pourraient être assurés obligatoirement à la LPP. Par rapport à 2010, cela représenterait quelque 146 000 assurés de plus, dont une majorité de femmes. Cet élargissement du cercle des personnes assurées à la LPP permettra de réduire le risque de pauvreté à la retraite, ce qui aura aussi des effets positifs pour les prestations complémentaires et l'aide sociale. Par exemple, une personne qui a deux salaires soumis à l'AVS de 20'000 francs chacun avec deux employeurs (soit un montant total de 40'000 francs) n'est actuellement pas assurée obligatoirement à la LPP, à la différence d'une personne qui perçoit ce même montant avec un seul employeur. Avec la présente réforme, la personne sera assujettie à la LPP pour ses deux salaires.

⁸³ Enquête suisse sur la population active ESPA réalisée par l'Office fédéral de la statistique.

De plus, avec la redéfinition de la déduction de coordination (cf. 2.2.1.1), le salaire coordonné minimal sera de 10 530 francs (14 040 francs moins 25 %). Cette mesure permettra aux personnes concernées de constituer un avoir de vieillesse adapté et d'être bien couvertes contre les risques décès et invalidité, tout en évitant des frais administratifs disproportionnés.

2.4.3.3 Conséquences financières de l'abaissement du seuil d'accès à la LPP

Tableau 2-17

Coûts effectifs⁸⁴ de l'abaissement du seuil d'accès à la LPP

En millions de francs, aux prix de 2013

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
300	300	300	300	310	310	310	310	320	320	320	320

Cette estimation part du principe que les mesures pour compenser l'adaptation du taux de conversion LPP (redéfinition de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse) seront déjà entrées en vigueur.

2.4.3.4 Fixation ex post du taux d'intérêt minimal LPP

Le taux d'intérêt minimal crédité sur les avoirs de vieillesse dans l'assurance obligatoire de la prévoyance professionnelle est actuellement fixé par le Conseil fédéral ex ante, c'est-à-dire vers la fin de l'automne pour l'année suivante. L'intérêt est toujours crédité à la fin de l'année. De ce fait, il s'écoule un délai d'environ 14 mois entre le moment où le taux est fixé et celui où il est appliqué. Par conséquent, il peut arriver que le taux ne reflète plus l'état réel du marché, spécialement dans les années de forte volatilité. C'est pourquoi un changement de système est prévu pour fixer le taux d'intérêt minimal ex post, c'est-à-dire peu avant la fin de l'année à laquelle il s'applique. Le taux sera ainsi fixé alors que les performances réalisées sur le marché sont connues. Si des mutations interviennent en cours d'année, c'est le taux minimal de l'année précédente qui est appliqué, par exemple en cas de sortie de l'institution de prévoyance, d'utilisation de l'avoir dans le cadre de l'encouragement à la propriété du logement, de divorce, de départ à la retraite, de retraite partielle, etc. En effet, une décision en fin d'année pourrait entraîner des surcoûts très importants dans ces cas-là. La méthode ex post sera certes plus complexe à appliquer, car elle impliquera l'existence de deux taux (souvent différents) pour une même année. Elle comportera cependant un avantage: le taux d'intérêt minimal pourra être fixé en fonction de la performance effectivement réalisée. En 2007 par exemple, le taux d'intérêt minimal pour l'année 2008 a été augmenté de 2,5 à 2,75 %, en raison de l'évolution favorable jusqu'au milieu de l'année 2007. Toutefois, dès le milieu de l'année 2007 et surtout en 2008 les marchés se sont fortement détériorés. Cette évolution a pesé plus que nécessaire sur la situation financière des institutions de prévoyance. Un pronostic à

⁸⁴ Certaines institutions de prévoyance pratiquent déjà un seuil d'accès plus bas que celui de la LPP. Pour ces institutions, les coûts engendrés par l'adaptation de la LPP sont moindres, voire inexistantes. On entend par «coût effectif» le coût de l'abaissement du seuil d'accès compte tenu de cet effet.

long terme sur l'évolution future des marchés financiers n'est plus nécessaire en cas de fixation ex post. Même si, ce faisant, on réduit quelque peu la sécurité de planification pour les institutions de prévoyance, l'avantage de se baser sur la situation concrète des marchés est prépondérant (variante 1).

En plus de ce mécanisme, désigné comme variante 1, il est proposé une variante 2, selon laquelle le Conseil fédéral fixe ex ante, à la fin de chaque automne, une fourchette dans laquelle le taux d'intérêt minimal sera défini ex post à la fin de l'année suivante. L'avantage de cette variante 2 est d'accroître ex ante la sécurité de la planification pour les institutions de prévoyance, tout en fixant un taux d'intérêt minimal qui tienne compte des données réelles du marché, dans le respect de la fourchette définie ex ante. Toutefois, en prévoyant la fixation d'une fourchette ex ante, la variante 2 relativise le principe d'un taux d'intérêt minimal défini ex post en fonction de l'évolution des marchés. Elle implique en outre une plus grande complexité technique.

Pour mettre en œuvre le nouveau système prévu par la variante 1 ou la variante 2, le Conseil fédéral devra modifier les art. 11 et 12 OPP 2.

2.5 Mesures liées au financement de l'AVS

2.5.1 Financement additionnel en faveur de l'AVS

- Le manque de financement restant de l'AVS est couvert par un relèvement de la TVA.
- La TVA est relevée progressivement au maximum de deux points.
- Par le biais de la TVA, la charge financière est répartie de manière solidaire au sein de la population.

L'évolution financière de l'AVS est fortement affectée par l'augmentation de l'espérance de vie et par la progression de la part des rentiers dans la population globale. Selon le scénario moyen, le déficit financier de l'AVS devrait s'élever à 8,6 milliards de francs en 2030. Des besoins de financement aussi importants appellent des mesures du côté tant des cotisations que des prestations. Ces mesures doivent être efficaces globalement tout en étant supportables et équitables pour chacune et chacun.

Les mesures proposées tiennent compte de ces objectifs. L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans et l'adaptation des dispositions relatives aux rentes de survivants permettront une réduction des dépenses de 920 millions de francs. Les recettes augmenteront quant à elles de 640 millions de francs, en particulier grâce à la suppression de la franchise après 65 ans et à l'adaptation des cotisations des indépendants. L'impact de ces mesures sera dès lors plus ou moins semblable sur les dépenses et sur les recettes. Au total, le train de mesures proposé permettra de réduire le déficit de financement attendu à 7,2 milliards de francs en 2030. L'allègement du budget ainsi obtenu se montera à 1,4 milliard de francs⁸⁵. Ce montant résulte d'une combinaison de mesures qui garantissent une réforme socialement acceptable. Il n'est pas question de réduire davantage les dépenses de l'AVS étant donné qu'une telle réduction du niveau des rentes irait à l'encontre de l'interprétation incontestée de la Constitution fédérale. Une réduction des prestations dans d'autres domaines⁸⁶ n'apporterait pas d'économies substantielles. Il en résulterait tout au plus un report de charges, notamment vers l'assurance-maladie. Comme indiqué au chiffre 2.1.2.1, un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans pour tous ne constitue pas une solution. Un âge de référence identique à 65 ans ne reflète déjà pas la situation effective sur le marché du travail. Un relèvement de l'âge de référence accentuerait encore l'écart entre cet âge et le moment effectif du retrait de la vie active. Le déficit de financement restant de l'AVS devra par conséquent être couvert par un financement additionnel.

⁸⁵ Du fait de la réduction des dépenses, la contribution fédérale à l'AVS diminue aussi de 180 millions de francs.

⁸⁶ Par exemple dans le domaine des allocations pour impotent, des moyens auxiliaires ou des subventions aux organisations d'aide à la vieillesse. En 2012, ces dépenses représentaient moins de 2 % des dépenses totales de l'AVS.

2.5.1.1 Mesures examinées

Il existe plusieurs pistes pour parvenir à un financement additionnel dans l'AVS. Conformément à l'art. 102 LAVS, les recettes de l'assurance se composent des cotisations salariales (74 % des recettes), de la contribution de la Confédération (19,55 % des dépenses sous le régime actuel, soit 19 % des recettes), ainsi que des taxes sur les maisons de jeux et des actions récursoires (1 % des recettes). Depuis 1999, une autre source de recettes est le prélèvement d'un point de pourcentage supplémentaire sur la TVA (5,8 % des recettes), dont 17 % sont attribués à la Confédération⁸⁷. Pour couvrir le financement additionnel, on n'entend pas exploiter de nouvelles sources, par exemple en introduisant des impôts directs, mais davantage puiser dans les sources actuelles. Deux approches ont été examinées: une augmentation du taux de cotisation AVS et un relèvement de la TVA. Ces deux sources de financement ont fait leurs preuves et pourraient générer les fonds nécessaires, sans engendrer une surcharge trop importante au niveau individuel. Une augmentation de la contribution de la Confédération à l'AVS ne constitue quant à elle pas une option, car le budget fédéral ne pourrait pas supporter une telle charge sans augmentation équivalente des impôts ou des prélèvements.

Dans l'optique du principe de l'assurance, une majoration du taux de cotisation à l'AVS pourrait être proposée pour financer les coûts supplémentaires imputables à l'évolution démographique. En raison de cette évolution, le nombre de cotisants diminue sans cesse, tandis que l'effectif des rentiers augmente continuellement. Pour couvrir les besoins supplémentaires de financement en 2030, les cotisations salariales devraient être majorées de 1,6 %. Comme une telle augmentation affecterait uniquement les personnes actives, l'exigence selon laquelle la charge financière supplémentaire doit être répartie le plus largement possible ne serait pas remplie. Par ailleurs, une hausse des charges salariales accessoires risquerait d'affecter l'emploi et les salaires. En outre, les mesures proposées pour compenser la réduction du taux de conversion minimal dans la LPP entraînent déjà une hausse des charges salariales. Dès lors, une majoration simultanée des cotisations à l'AVS alourdirait encore ces charges, ce qu'il faut éviter.

Le point de TVA prélevé en faveur de l'AVS s'explique par l'intention de ne pas imposer un fardeau excessif aux cotisants et de demander à la population dans son ensemble – et donc aussi aux retraités – de contribuer solidairement au financement de l'assurance. Par ailleurs, la TVA présente l'avantage de n'entraîner que peu de distorsions macroéconomiques tout en produisant des effets suffisants: en comparaison des cotisations salariales, la TVA repose sur une très vaste base de contribuables, ce qui lui permet de dégager les recettes nécessaires à un taux relativement bas et de minimiser ainsi la charge au niveau individuel. L'art. 130, al. 3, Cst. prévoit expressément la possibilité de relever le taux de la TVA si le financement de l'AVS n'est plus assuré du fait de l'évolution de la pyramide des âges. En approuvant le relèvement d'un point de pourcentage de la TVA en faveur de l'AVS, l'Assemblée fédérale a déjà exercé la compétence que lui confère la Constitution. Pour toutes ces considérations, il est justifié de prévoir un nouveau relèvement de la TVA en faveur de l'AVS dans la Constitution fédérale.

⁸⁷ Arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI.

2.5.1.2

Relèvement de la TVA

Pour couvrir le déficit de financement en 2030, il est prévu d'inscrire dans la Constitution le principe d'un relèvement maximal du taux de la TVA de deux points de pourcentage supplémentaires en faveur de l'AVS (la disposition actuelle prévoit un relèvement maximal d'un point). Etant donné que les besoins de financement de l'AVS augmenteront progressivement, le projet propose un relèvement de la TVA en deux temps. Cela permettra d'éviter un impact trop important sur la consommation. Au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, la TVA sera majorée d'un point. Le deuxième relèvement interviendra, en fonction de l'évolution effective des besoins financiers, lorsque la situation financière de l'AVS l'exigera.

Afin d'assurer un lien symétrique entre les mesures prévues par la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, à savoir entre le financement additionnel en faveur de l'AVS (l'arrêté fédéral) et les autres dispositions prévues (dans le cadre de la loi), deux critères matériels sont prescrits pour que le relèvement de la TVA puisse être réalisé. Ceux-ci sont inscrits dans le projet d'arrêté fédéral modifiant la Constitution fédérale comme suit:

- Le principe de l'harmonisation de l'âge de référence (1^{er} et 2^e pilier) doit être inscrit dans la loi.
- Le principe d'une limitation du droit aux rentes de veuves et de veufs aux personnes ayant des tâches éducatives ou des devoirs d'assistance doit être inscrit dans la loi.

Le lien symétrique prévu implique que le relèvement de la TVA peut être effectué en même temps que ces principes sont prévus dans la loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse. Le relèvement de la TVA entrera en même temps en vigueur, même si les dispositions transitoires prévoient un relèvement de l'âge de référence progressif ainsi qu'une suppression progressive du droit à la rente de veuve pour les personnes sans enfant afin de concrétiser la limitation du droit aux rentes de survivants aux personnes ayant des tâches éducatives. Du reste, le texte de la Constitution ne prévoit aucune égalité de traitement entre les rentes de veuve et de veuf. Afin d'avoir droit à une rente de veuve, il suffit que des tâches éducatives ou des devoirs d'assistance puissent être pris en considération au moment du décès du conjoint. Comme aujourd'hui, la rente de veuf s'éteindra dans tous les cas lorsque l'enfant a 18 ans révolus et ce, même si le devoir d'assistance du veuf persiste au-delà de cet âge.

Le relèvement des taux de la TVA en vue du financement additionnel de l'AVS nécessite en premier lieu une modification de la Constitution fédérale par le biais d'un arrêté fédéral afin que la Confédération reçoive la compétence de relever de deux points au plus le taux de TVA en faveur de l'AVS. Cette compétence sera créée en complétant l'art. 130, al. 3, de la Constitution fédérale⁸⁸. Cette solution offre une certaine souplesse, car elle permet un relèvement par étape des taux de la TVA sans devoir procéder à un nouveau scrutin obligatoire. En outre, vu que le législateur doit édicter une loi fédérale pour user de sa compétence, la voie du référendum facultatif reste ouverte.

La première étape du relèvement de la TVA devant intervenir au moment de l'entrée en vigueur de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, la concrétisation se fera

⁸⁸ RS 101

par le biais d'une modification idoine de la loi fédérale sur la TVA. Aussi, il est proposé que le législateur fasse usage une première fois de cette compétence dans le cadre du présent projet, en relevant les taux de la TVA d'un point. L'acte modificateur unique prévoit à cet effet la modification des articles de la loi sur la TVA concernés (art. 25, 28, 37 et 55 LTVA⁸⁹). De plus, étant donné que les sources de financement de l'AVS sont indiquées dans la loi y relative, il est nécessaire de compléter l'art. 102 LAVS en mentionnant, pour ce qui est des recettes de l'assurance, le produit de la TVA.

Les recettes obtenues par le relèvement des taux de TVA, seront affectées directement au Fonds de compensation AVS.

Dans une étape ultérieure, lorsque la situation financière de l'AVS l'exigera effectivement, le législateur pourra faire usage à nouveau de la compétence de relever d'un point supplémentaire au plus les taux de la TVA.

2.5.1.3 Mise en œuvre du relèvement de la TVA

Le taux de la TVA peut être relevé au moyen d'une augmentation proportionnelle ou linéaire. Lors d'une augmentation linéaire, les trois taux de la TVA sont majorés à raison du même nombre de points, tandis que dans l'augmentation proportionnelle, le rapport entre le taux normal et les taux préférentiels est maintenu. Le point de pourcentage supplémentaire prélevé sur la TVA à partir de 1999 se fondait sur le principe de l'augmentation proportionnelle. Dans le projet de 11^e révision de l'AVS, rejeté par le peuple en 2004, le Conseil fédéral avait opté pour une augmentation linéaire. Le principe de l'augmentation proportionnelle a été retenu pour le financement additionnel de l'AI qui restera en vigueur jusqu'en 2017.

Les taux de TVA effectifs (après suppression du financement additionnel de l'AI au 31 décembre 2017) changeraient de la manière suivante dans les deux variantes:

Tableau 2-18

Nouveaux taux de TVA en cas d'augmentation proportionnelle ou linéaire

	Droit en vigueur sans financement additionnel pour l'AI	Augmentation proportionnelle		Augmentation linéaire	
		1 ^{re} étape	2 ^e étape	1 ^{re} étape	2 ^e étape
Taux normal	7,6	8,6	9,6	8,6	9,6
Taux réduit	2,4	2,7	3,0	3,4	4,4
Taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement	3,6	4,0	4,5	4,6	5,6

Les deux variantes présentent des avantages et des inconvénients:

- l'avantage de l'augmentation linéaire est qu'elle dégage davantage de recettes qu'une augmentation proportionnelle (environ 12 % de hausse supplémentaire);

⁸⁹ RS 641.20

- en outre, l'augmentation linéaire semble provoquer moins de distorsions économiques parce que la différence entre les taux n'augmente pas;
- en cas d'augmentation proportionnelle, les taux plus faibles sont moins touchés et la charge pesant sur les biens de consommation courante est moins lourde;
- du point de vue de la politique sociale, l'augmentation proportionnelle présente l'avantage d'atténuer l'effet régressif de la TVA.

Etant donné que les deux variantes présentent des avantages et des inconvénients, elles sont toutes les deux soumises pour prise de position.

2.5.1.4 Conséquences financières sur l'AVS

Le tableau suivant montre la modification des recettes suite à un relèvement de la TVA selon un relèvement proportionnel ou linéaire dans l'hypothèse d'un premier relèvement en 2019 et d'un second relèvement en 2027.

Tableau 2-19

Amélioration des recettes par le biais du relèvement de la TVA

Montants en millions de francs, au prix 2013

Année	Proportionnelle	Linéaire
2019	2 442	2 735
2020	3 135	3 511
2021	3 176	3 558
2022	3 215	3 601
2023	3 251	3 641
2024	3 286	3 680
2025	3 320	3 718
2026	3 352	3 754
2027	6 059	6 786
2028	6 837	7 658
2029	6 909	7 738
2030	6 983	7 821

2.5.2 Mécanisme d'intervention financier dans l'AVS

- Les liquidités de l'AVS sont assurées par un mécanisme d'intervention en cas de détérioration de la situation financière.
- Le mécanisme d'intervention respecte la primauté de décisions politiques.
- Si les mesures nécessaires ne sont pas prises à temps ou ne suffisent pas, le taux des cotisations sera augmenté et l'adaptation des rentes sera partielle.

2.5.2.1 Contexte

Par le passé, le Conseil fédéral a plusieurs fois exprimé son intention d'examiner et de concrétiser la possibilité de poser des garde-fous financiers pour les assurances sociales. Le projet de 11^e révision de l'AVS (rejetée par le peuple en 2004) prévoyait déjà l'instauration d'un mécanisme d'intervention. La motion Luginbühl (Mo. 11.3113: Adoption de règles budgétaires dans l'AVS et l'AI) demande également que l'AVS soit dotée d'un mécanisme d'intervention financier. Un tel dispositif a pour objectif d'assurer que, en cas de détérioration de la situation financière de l'AVS, des mesures de stabilisation puissent être prises à temps afin de garantir les liquidités de l'assurance. La primauté du mandat politique est affirmée comme une condition essentielle de ce mécanisme. En d'autres termes, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et, le cas échéant, le peuple doivent avoir la possibilité d'adopter des dispositions légales pour stabiliser les finances par le processus politique ordinaire avant que des mesures automatiques ciblées n'entrent en force. L'assurance continuera dans ce cas d'être gérée en accord avec la volonté du législateur et du peuple. Le régime actuel ne prévoit pas de réglementation dans l'hypothèse où l'AVS devait se retrouver dans une situation financière difficile. En vertu de l'art. 43^{quinquies} LAVS, le Conseil fédéral doit certes vérifier périodiquement si le développement financier de l'assurance est équilibré et proposer une modification de la loi au besoin. Mais il n'existe pas de mécanisme qui déclencherait automatiquement des mesures, ni de consignes précises quant aux conditions et au moment auquel le Conseil fédéral devrait présenter des mesures. Le mécanisme d'intervention proposé a pour but de combler cette lacune.

2.5.2.2 Le niveau du Fonds de compensation AVS

Le capital du Fonds de compensation AVS est la principale valeur pour évaluer la situation financière de l'AVS. Les avoirs du fonds doivent être suffisants pour garantir le versement des rentes et pour compenser les fluctuations du résultat d'exploitation. L'art. 107, al. 3, LAVS stipule que le Fonds de compensation AVS ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Or, le niveau optimal des avoirs du Fonds dépend de plusieurs facteurs: si le niveau minimal prescrit par la loi est trop bas, les déficits risquent d'être très importants au moment où le seuil sera franchi et il sera difficile de rétablir l'équilibre financier. A l'inverse, le maintien d'un niveau trop élevé engendre des coûts.

L'exigence légale selon laquelle le niveau du fonds doit atteindre 100 % des dépenses annuelles est loin d'avoir été toujours remplie au cours des dernières décennies. Les deux projets de 11^e révision de l'AVS prévoyaient d'ailleurs de fixer le niveau légal du fonds à 70 % des dépenses annuelles, ce qui n'était pas contesté lors des débats parlementaires. Ce niveau assure en effet une réserve de sécurité et de fluctuation suffisante, tient compte des risques de dégradation de la situation financière et laisse assez de temps à la politique pour rétablir l'équilibre financier par le biais du processus législatif. Il faudra donc inscrire dans la LAVS que le Fonds de compensation AVS ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du seuil de 70 % des dépenses annuelles.

2.5.2.3 Les éléments du mécanisme d'intervention

L'élément fondamental du mécanisme d'intervention en deux temps est la notion de seuil financier qui commande le déclenchement du mécanisme. Selon le projet de loi, ce seuil se situera à un niveau du Fonds de compensation de 70 % des dépenses annuelles. Ce niveau du Fonds garantit une sécurité financière suffisante et constitue un objectif réaliste compte tenu de l'évolution des dépenses.

Le premier seuil d'intervention déclenche le mandat politique. Il garantit qu'une solution peut être recherchée dans le cadre du processus politique. Le mandat est donné lorsque le niveau du Fonds de compensation AVS menace de descendre sous la barre des 70 % des dépenses annuelles au cours des trois années qui suivent. Dans ce cas, le Conseil fédéral doit proposer, dans un délai d'une année, des propositions sur le plan légal en vue de rétablir l'équilibre financier de l'AVS. Les responsables politiques disposent alors idéalement d'une marge de trois ans pour réagir à temps et intervenir avant que le niveau du fonds ne baisse trop fortement. L'objectif est d'éviter que les avoirs du Fonds passent effectivement sous le seuil de 70 % et que les déficits de répartition ne soient trop importants.

Le franchissement du second seuil d'intervention déclenche les mesures automatiques. Si le mandat politique de la première phase du mécanisme ne permet pas d'adopter les mesures de stabilisation nécessaires ou ne permet pas de le faire à temps, des mesures ciblées concernant les recettes et les dépenses (relèvement des cotisations salariales, restriction de l'adaptation des rentes) entrent en vigueur. C'est le cas lorsque les avoirs du Fonds passent réellement sous le seuil de 70 % des dépenses annuelles et que le déficit de répartition est supérieur à 3 % pendant deux années consécutives. Il est tenu compte du résultat de répartition de deux années consécutives pour éviter que des événements conjoncturels extraordinaires (par ex. un effondrement des marchés financiers) viennent déclencher les mesures automatiques de la seconde phase du mécanisme. Cette condition complémentaire vise donc à garantir que le mécanisme s'enclenche uniquement en cas de problèmes structurels. Les mesures automatiques sont suspendues au plus tard lorsque le Fonds de compensation AVS est remonté à 70 % au moins des dépenses annuelles.

2.5.2.4 Les mesures automatiques

Pour créer un dispositif équilibré, il est essentiel que les mesures déclenchées automatiquement dans la seconde phase du mécanisme remplissent plusieurs exigences:

elles doivent être suffisantes pour au moins freiner la baisse du niveau du Fonds et pour garantir les liquidités de l'AVS; elles doivent engager tous les acteurs à contribuer à la stabilisation des finances, sans qu'une partie ou une autre ne subisse une charge trop pesante; elles doivent porter tant sur les recettes que sur les dépenses; elles doivent pouvoir être appliquées rapidement, sans longs délais transitoires. Ne constituant pas une solution à long terme, les mesures automatiques doivent être réversibles et limitées dans le temps; elles restent seulement en force jusqu'au moment où les mesures ordinaires déploient leurs effets ou que les avoirs du fonds ont de nouveau atteint le niveau légal.

Du côté des recettes, c'est une hausse des cotisations salariales qui remplit le mieux ces exigences. Cette mesure est rapidement réalisable, car elle n'exige pas de modification de la Constitution fédérale. Du côté des dépenses, une restriction de l'adaptation des rentes semble être la mesure la plus appropriée, car elle est rapidement applicable et facilement réversible. Ces deux moyens sont clairement des mesures d'urgence qui ne sont appliquées que pour remédier à des difficultés financières impossibles à prévenir autrement. Il est dans l'intérêt des instances politiques d'adopter au plus vite une réforme ordinaire pour pouvoir suspendre les mesures d'urgence. Dans le meilleur des cas, la menace du déclenchement de la seconde phase du mécanisme peut avoir un effet préventif.

Pour des raisons de proportionnalité, le projet ne fixe pas l'étendue des mesures, mais définit des plafonds, ce qui laisse la possibilité au Conseil fédéral d'adopter des mesures moins contraignantes. L'augmentation maximale des cotisations salariales est d'un point. Chez les employés, l'augmentation des cotisations est répartie pour moitié sur l'employeur et sur l'employé; chez les personnes assurées à titre facultatif, chez les indépendants et chez les salariés d'employeurs non soumis au paiement des cotisations, la hausse est d'un point; les cotisations minimales (des assurés affiliés à titre facultatif, des indépendants et des personnes sans activité lucrative) sont fixées en proportion. Pour que la restriction de l'adaptation des rentes soit conforme à la Constitution fédérale, les rentes doivent être adaptées à l'évolution des prix au plus tard après cinq ans. En outre, le montant de la rente non adaptée doit équivaloir à 95 % au moins de la rente de référence (à savoir la valeur de la rente qui serait versée sans le mécanisme d'intervention).

Les mesures restent en principe en vigueur jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale adopte un projet de réforme comprenant d'autres mesures et qu'elle règle dans ce cadre la restriction des mesures de stabilisation automatiques. En l'absence de projet de réforme, les rentes ne seront à nouveau adaptées à l'évolution des salaires et des prix, et les cotisations ne seront ramenées à leur taux initial, que lorsque le niveau du Fonds sera remonté à 70 % des dépenses annuelles et qu'il sera prévisible qu'il ne redescendra pas au cours de l'exercice suivant.

Ce train de mesures a été examiné lors de l'élaboration du rapport relatif à l'introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS⁹⁰. Plusieurs variantes et solutions de rechange aux seuils et aux mesures proposés par le présent projet avaient alors été étudiées. Les présents seuils et mesures ont été sélectionnés indépendamment des autres mesures de la réforme et ne préjugent en aucun cas des autres éléments de celle-ci.

⁹⁰ Rapport du Département fédéral de l'intérieur, «Introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et redéfinition de la contribution de la Confédération à cette assurance», du 21 juin 2013.

2.5.2.5

Coordination avec les autres assurances sociales

Le niveau des rentes AVS et leur adaptation à l'évolution des prix et des salaires sont aussi déterminants pour d'autres assurances sociales fédérales et cantonales, lorsque le niveau et le rythme d'adaptation de leurs prestations se modèlent sur la rente AVS. En cas de déclenchement de la seconde phase du mécanisme d'intervention, il faut donc veiller à ce que les prestations des autres assurances sociales restent garanties. Cette préoccupation concerne notamment l'assurance-invalidité, car l'art. 37, al. 1, LAI précise que les rentes AI correspondent à celles de l'AVS. Dans la prévoyance professionnelle, l'adaptation des rentes à l'évolution des prix doit intervenir au même moment que dans l'AVS et l'adaptation des montants-limites est liée aux augmentations de la rente simple minimale de l'AVS. La rente complémentaire de l'assurance-accidents pour les bénéficiaires d'une rente AVS ou AI se calcule également en fonction du niveau des rentes AVS ou AI.

Il est prévu d'assurer la coordination par la création d'une rente de référence qui serait adaptée selon les règles ordinaires et au rythme prévu par l'art. 33^{ter} LAVS. Cette rente de référence permettra de calculer les adaptations requises même si la seconde phase du mécanisme est activée et que l'adaptation des rentes AVS est suspendue. Les prestations des autres assurances sociales pourront être fixées grâce à la rente de référence et ne seront donc pas affectées par le mécanisme d'intervention.

Il existe encore d'autres liens entre les rentes de l'AVS et de l'AI qui seraient concernés par une suspension de l'adaptation des rentes AVS. C'est surtout le cas du remplacement de la rente d'invalidité par la rente de vieillesse (art. 33^{bis} LAVS) et du plafonnement des rentes pour couple, lorsque l'un des conjoints est au bénéfice d'une rente de vieillesse tandis que l'autre perçoit une rente d'invalidité (art. 35 LAVS). Dans ces cas, il incombera au Conseil fédéral de déterminer la rente décisive pour le plafonnement. La disposition selon laquelle la rente AVS ne doit pas être inférieure à 95 % de la rente de référence (et donc de la rente AI) constitue une autre mesure œuvrant à la coordination entre les assurances sociales.

Enfin, la suspension de l'adaptation des rentes AVS aurait un impact sur les prestations complémentaires. En vertu de l'art. 19 LPC, le Conseil fédéral peut adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues au titre du montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Pour que le niveau des prestations PC puisse être maintenu, la suspension de l'adaptation des rentes AVS serait compensée par les PC, dont le montant destiné à couvrir les besoins vitaux serait adapté en fonction de la rente de référence.

2.5.3

Redéfinition de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS

- Un désenchevêtrement partiel de la participation de la Confédération et des dépenses de l'AVS maintient une marge de manœuvre financière pour la Confédération.
- Une part de la contribution de la Confédération peut être transférée de l'AI en faveur de l'AVS, une fois que l'AI a remboursé sa dette.

2.5.3.1

Le financement de l'AVS par les pouvoirs publics

En Suisse, le financement des assurances sociales est généralement garanti par des fonds provenant de plusieurs sources. Il s'agit en premier lieu des cotisations des assurés et des employeurs; s'y ajoutent les contributions des pouvoirs publics. A l'art. 112, al. 3, la Constitution fédérale prévoit explicitement des recettes provenant de différentes sources pour l'assurance vieillesse, survivants et invalidité. En 2012, le budget fédéral a contribué à hauteur de plus de 15 milliards de francs aux frais des assurances sociales. La plus grande partie de ces fonds était destinée à l'AVS (7,6 milliards), à l'AI (3,7 milliards) et aux prestations complémentaires (1,3 milliard). Avec cette participation, la Confédération veille à ce que la charge financière pesant sur les assurés et les employeurs ne dépasse pas certaines limites. Une focalisation excessive sur le financement par les revenus conduirait à opérer une ponction trop importante sur le facteur de production qu'est le travail. Dans l'AVS, la contribution fédérale se justifie aussi par la composante de solidarité et de redistribution, car l'existence d'une rente minimale et d'une rente maximale compense une part importante des disparités sociales.

Conformément à l'art. 103, al. 1, LAVS, la contribution actuelle de la Confédération à l'AVS s'élève à 19,55 % des dépenses annuelles de l'assurance. Aux termes de l'art. 104 LAVS, cette contribution est en partie couverte par un financement spécial alimenté par l'imposition du tabac et de l'alcool (recettes 2012: 2,7 milliards de francs). La Confédération peut aussi compter sur 17 % des recettes du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS (recettes 2012: 500 millions). Elle utilise ces recettes pour financer ses contributions à l'AVS, à l'AI et aux PC. Ce financement dédié permet de couvrir un quart environ des contributions fédérales à ces trois assurances sociales. La différence est financée par des ressources générales de la Confédération. Depuis 1999, la contribution ordinaire versée par la Confédération est complétée par un point de pourcentage de la TVA prélevé en faveur de l'AVS (arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI). 83 % du produit de ce prélèvement alimentent directement le Fonds AVS. Enfin, depuis 2000, les recettes de l'impôt sur les maisons de jeux sont affectées à l'AVS (art. 103, al. 2, LAVS). En 2012, les recettes provenant de ces impôts directs se chiffraient à 2,6 milliards de francs.

2.5.3.2 L'évolution de la contribution de la Confédération

La loi fédérale instaurant l'AVS en 1948 témoignait déjà de la volonté de financer l'assurance par des recettes provenant de différentes sources, et pas exclusivement par des cotisations salariales, pour ne pas imposer une charge directe trop lourde aux cotisants. C'est ainsi que la Confédération et les cantons ont contribué au financement de l'AVS dès sa création, d'abord à concurrence de 160 millions de francs, puis de 350 millions de francs, financés pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons. Ce n'est qu'en 1970 que la 6^e révision de l'AVS a introduit le principe d'une contribution proportionnelle de 20 % des dépenses, répartie pour 15 % contre 5 % entre la Confédération et les cantons. Ce rapport a été légèrement modifié lors de révisions ultérieures, la part de la Confédération se chiffrant à 16,36 % dès 1999, contre 3,64 % pour les cantons. En 2008, le nouveau régime de péréquation financière et de répartition des charges entre la Confédération et les cantons (RPT) a supprimé la contribution des cantons à l'AVS et fixé celle de la Confédération à 19,55 % des dépenses.

Du fait de son couplage aux dépenses de l'AVS, la contribution fédérale augmente dans la même proportion que les dépenses, ce qui contribue à alléger la charge financière croissante que l'évolution démographique fait peser sur l'AVS. La conséquence est toutefois que la part de cette contribution dans le budget fédéral ne cesse de croître et vient entraver la réalisation des autres tâches de la Confédération. La règle du frein à l'endettement exige que des dépenses supplémentaires dans un domaine soient compensées par des recettes supplémentaires ou des économies dans d'autres domaines. Puisque, contrairement aux dépenses, des recettes supplémentaires ne peuvent pour la plupart être décidées que suite à des modifications législatives ou constitutionnelles, les dépenses croissantes de l'AVS affectent de plus en plus les autres tâches de la Confédération. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de redéfinir la contribution de la Confédération à l'AVS d'une façon qui tienne compte à la fois des besoins de financement de l'assurance et de l'évolution des recettes fédérales.

2.5.3.3 Réglementation dans l'AI

Dans l'AI aussi, la contribution fédérale était auparavant proportionnelle aux dépenses de l'assurance (37,7 %). Cette contribution a toutefois été redéfinie dans le cadre de la révision 6a de l'AI. A partir de 2014, elle sera entièrement liée à l'évolution des recettes (corrigées) de la TVA, ce qui reflète l'évolution générale de l'économie. Le désenchevêtrement opéré s'expliquait par la nécessité de réformer l'AI: les économies découlant des réformes devaient entièrement bénéficier à l'AI pour éviter qu'une baisse des dépenses de l'assurance ne réduise incidemment ses recettes par le biais de la contribution fédérale. Grâce aux efforts de réforme, l'AI voit aujourd'hui ses dépenses stagner, voire reculer, tandis que la contribution fédérale continue d'augmenter. Alors que cette contribution aurait diminué si le désenchevêtrement n'avait pas eu lieu, probablement de 709 millions de francs en 2030, elle devrait à cette date couvrir plus de 45 % des dépenses de l'AI.

2.5.3.4

Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS

Le Conseil fédéral a déjà exprimé, dans le message concernant la révision 6a de l'AI, sa volonté d'envisager une redéfinition analogue de la contribution de la Confédération en faveur de l'AVS lors de la prochaine révision de cette assurance. Cette option a été examinée en détail dans le cadre d'un rapport⁹¹. Alors que la redéfinition conduit dans le cas de l'AI à une charge supplémentaire pour la Confédération et à des recettes supplémentaires pour l'assurance, l'effet est inverse pour l'AVS: la contribution fédérale évoluerait strictement en fonction de la croissance économique, laquelle sera moins forte dans les prochaines années que l'augmentation des dépenses de l'AVS imputable à l'évolution démographique. Le fait de lier la contribution fédérale aux recettes de la TVA aurait donc pour effet d'amplifier l'écart qui se fait jour dans l'AVS entre les recettes et les dépenses. Une contribution entièrement dissociée des dépenses ne s'élèverait qu'à environ 10,4 milliards de francs par année en 2030, alors qu'elle atteindrait environ 12,0 milliards de francs si elle restait liée à l'évolution des dépenses.

Pour éviter d'imposer cette charge supplémentaire de 1,6 milliard de francs à l'AVS, le désenchevêtrement proposé ne sera que partiel et la contribution fédérale sera divisée en deux parties. La moitié de la contribution actuelle (soit 9,775 % des dépenses de l'AVS, arrondi à 10 % par souci de simplicité) continuera d'être adaptée à l'évolution des dépenses. L'autre moitié suivra l'évolution des recettes de la TVA. Le montant initial de la part de la contribution liée à la TVA correspondra à 50 % de la moyenne arithmétique de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS dans les deux années qui précèdent l'entrée en vigueur de la réforme. En établissant la moyenne sur deux ans, on tient compte du fait que les rentes AVS sont adaptées à l'évolution des prix et des salaires tous les deux ans, de sorte que les dépenses de l'AVS, et donc la contribution fédérale, augmentent plus fortement tous les deux ans.

De plus, la part affectée à la Confédération du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS (pourcent démographique) sera réduite, passant de 17 % actuellement à 10 %, tandis que la part attribuée directement à l'AVS passera de 83 % à 90 %.

En adoptant cette réglementation, la Confédération continuera donc de subvenir à une partie de la croissance des dépenses de l'AVS causée par l'évolution démographique. Le problème des répercussions négatives sur les autres tâches de la Confédération ne sera pas entièrement écarté, mais le fait de renoncer à un désenchevêtrement complet réduira les besoins supplémentaires de financement de l'AVS. En outre, la cession par la Confédération de 7 % des recettes du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS compensera une partie au moins de ces besoins. Pour amortir la charge croissante que représente la part de sa contribution qui restera indexée à 10 % des dépenses annuelles de l'AVS, la Confédération continuera de percevoir 10 % des recettes du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS. L'asymétrie qui s'est formée entre la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS et la part des recettes du point de TVA affectée à la Confédération sera ainsi corrigée. Pour la Confédération, la redéfinition se traduira dans l'ensemble par un allègement finan-

⁹¹ Rapport du Département fédéral de l'intérieur, «Introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et redéfinition de la contribution de la Confédération à cette assurance», du 21 juin 2013.

cier, même si celui-ci sera limité par la cession de 7 points de sa part au point de TVA prélevé en faveur de l'AVS.

Le tableau suivant montre la modification de la participation de la Confédération sur l'AVS compte tenu des autres mesures prévues par la réforme et du désenchevêtrement partiel.

Tableau 2-20

Modification de la contribution de la Confédération

Montants en millions de francs, au prix 2013

Année	Réforme	Désenchevêtrement partiel (y inclut le % démographique)	Total
2019	28	157	185
2020	24	194	218
2021	13	68	81
2022	-7	100	93
2023	-34	-49	-83
2024	-60	-25	-85
2025	-94	-198	-292
2026	-132	-175	-307
2027	-146	-371	-517
2028	-154	-368	-521
2029	-172	-565	-738
2030	-182	-548	-729

2.5.3.5 Coordination des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI

Malgré la cession en sa faveur de 7 % des recettes du point de TVA, le désenchevêtrement partiel se traduira, au fil des années qui suivront l'entrée en vigueur de la modification législative, par des pertes financières progressives pour l'AVS. La baisse des recettes pourrait atteindre 548 millions de francs d'ici 2030. Un effet inverse est à l'œuvre dans l'AI, puisque, grâce aux réformes entreprises, la contribution de la Confédération y progresse plus rapidement que les besoins financiers de l'assurance. Dans l'année 2031, l'AI devrait avoir remboursé ses dettes à l'égard de l'AVS grâce aux révisions intervenues et à la hausse de la contribution de la Confédération. Il est donc justifié de coordonner les deux évolutions contraires (baisse accrue des recettes de l'AVS et hausse accrue des recettes de l'AI), c'est pourquoi la contribution de la Confédération à l'AI sera réduite d'un montant déterminé qui sera affecté à l'AVS. Cette solution permettra de compenser les pertes de recettes que représente le désenchevêtrement partiel pour l'AVS sans avoir à reporter la charge financière ainsi créée sur les cotisants ou les bénéficiaires de rente.

La coordination des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI à titre de mesure corrective ne doit toutefois pas se faire au détriment des réserves de l'AI. En d'autres termes, la contribution de la Confédération à l'AI ne doit pas être réduite tant que la situation financière structurelle de cette assurance ne l'autorise pas, c'est-à-dire tant que son désendettement n'est pas achevé. Dès que ces conditions seront réunies (l'année qui suit la fin du désendettement de l'AI), le montant moyen de l'excédent de répartition des deux années précédentes sera déduit de la contribution de la Confédération à l'AI, tandis que la part de la contribution de la Confédération à l'AVS qui est liée à l'évolution des recettes de la TVA sera majorée d'autant. Deux restrictions s'appliquent: premièrement, en vertu de la loi, la contribution de la Confédération à l'AI ne devra pas être inférieure à 37,7 % des dépenses annuelles de cette assurance; deuxièmement, le niveau du Fonds de compensation AI ne pourra pas passer sous le seuil légal de 50 % des dépenses annuelles, pas plus durant l'année de mise en œuvre que par la suite. A dater de l'année de cette correction, les contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI continueront de croître à partir de ce nouveau montant initial (plus élevé pour l'AVS et moins élevé pour l'AI) et ce, aux taux de croissance prévus par les réglementations respectives.

2.6 Autres adaptations dans l'AVS et dans la LPP

2.6.1 Autres adaptations relatives à l'AVS

Adaptations relatives à l'assujettissement dans l'AVS

La progression de la mondialisation nécessite une coordination accrue des assurances sociales suisses avec les divers systèmes d'assurances sociales des autres pays. De ce fait, la Suisse est actuellement liée à 45 Etats par des conventions de sécurité sociale, qui priment le droit national.

Jusqu'à présent, le droit interne n'a pu tenir compte que ponctuellement de l'évolution de ces relations internationales. La réforme de la prévoyance vieillesse offre l'occasion d'une refonte globale des règles concernant l'assujettissement à l'assurance. L'idée-force du projet est d'appliquer systématiquement dans l'assurance obligatoire le principe de l'assujettissement à la législation du lieu de travail, en vigueur au niveau international. Le critère du domicile ne sera donc plus retenu que pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative. La seule exception au principe de l'assujettissement à la législation du lieu de travail concernera les personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités et qui, en vertu des règles du droit international public, sont exemptées de l'application des prescriptions légales de l'Etat de résidence en raison de leur activité au service de l'Etat de provenance. C'est la raison pour laquelle les personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités et qui travaillent pour la Suisse à l'étranger seront obligatoirement assurées à l'AVS.

L'application systématique du principe de l'assujettissement à la législation du lieu ne permettra plus de double assujettissement, de sorte que l'exemption pour cumul de charges trop lourdes, aujourd'hui en vigueur, deviendra obsolète.

Pour les personnes qui justifient d'un lien étroit avec la Suisse, la possibilité de rester assuré à l'AVS doit toutefois être maintenue. La LAVS connaît actuellement deux possibilités assorties de conditions différentes: celle de rester assuré (mais il faut l'avoir été préalablement) et celle d'adhérer à l'assurance (ce qui ne suppose aucune affiliation préalable). Cette situation entraîne des inégalités de traitement injustifiées et entrave l'application du droit, raison pour laquelle le projet proposé ne prévoit plus la possibilité de rester assuré que pour les personnes déjà assujetties à l'assurance obligatoire.

Les dispositions finales du projet précisent que les personnes assurées à l'AVS en vertu du droit actuel resteront assujetties à l'assurance lorsque la réforme entrera en vigueur. Quant aux assurés pour lesquels le projet ne prévoit plus d'assujettissement obligatoire, ils auront la possibilité de sortir de l'assurance obligatoire.

Nouvelle systématique du droit de l'assujettissement à l'assurance

Actuellement, l'assujettissement à l'assurance est réglé par une seule disposition, l'art. 1a. A chaque révision de la loi, cet article est devenu plus important et plus complexe: il compte aujourd'hui six alinéas, certains étant subdivisés en lettres, et certaines lettres en chiffres. L'article couvre l'assujettissement à l'assurance, les exemptions à l'assurance obligatoire, la possibilité de rester assuré et l'adhésion à l'assurance. Il contient tant d'informations différentes que son caractère par trop confus et compliqué nuit à l'application du droit. De ce fait, le projet règle les diffé-

rents thèmes traités à l'art. 1a LAVS dans des dispositions distinctes (art. 1a à 1d, P-LAVS).

Suppression du critère du lieu de domicile pour les personnes sans activité lucrative

En vertu de la réglementation actuelle, les personnes domiciliées en Suisse sont assurées à l'AVS, qu'elles exercent ou non une activité lucrative. C'est le critère du lieu de domicile qui prévaut; il s'ensuit que des cotisations sont perçues même sur les revenus provenant d'une activité lucrative exercée dans un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale (les accords internationaux priment le droit interne). Cette situation est en contradiction avec le principe de l'assujettissement à la législation du lieu de travail, reconnu au niveau international, selon lequel toute personne est soumise à la législation de l'Etat dans lequel elle travaille. Le rattachement au lieu de domicile est dépassé même pour les personnes qui exercent une activité lucrative, car elle peut entraîner un double assujettissement et, partant, une double charge de cotisation. C'est pourquoi le critère du domicile ne rendra plus l'assujettissement à l'AVS obligatoire que pour les personnes sans activité lucrative en Suisse mais également à l'étranger. Les personnes exerçant une activité lucrative à l'étranger mais domiciliées en Suisse auront en principe la possibilité de rester assurées.

Il est impossible d'estimer les conséquences financières de cette mesure, car on ignore combien de personnes feront usage de la possibilité de rester assurées. Mais vu le nombre restreint de personnes concernées, l'impact financier ne devrait pas être important.

Adaptation de l'assurance obligatoire pour des catégories spéciales d'assurés

La loi connaît actuellement des catégories de personnes (ressortissants suisses au service de la Confédération ou d'organisations d'entraide) qui sont obligatoirement assurées en Suisse, bien qu'elles exercent une activité lucrative à l'étranger. Cette réglementation particulière entraîne des inégalités de traitement, dans la mesure où elle privilégie certains employeurs. De plus, elle désavantage les ressortissants étrangers qui ont un lien étroit avec la Suisse, du fait qu'elle réserve l'assurance obligatoire aux ressortissants suisses. Ces traitements particuliers doivent être limités. Si, par contre, les salariés actifs à l'étranger n'étaient plus systématiquement assurés à l'AVS, cela pourrait avoir pour conséquence que les personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités ne pourraient plus s'affilier à l'assurance obligatoire, ni en Suisse ni à l'étranger. En effet, conformément aux règles du droit international public, ces personnes sont exemptées de l'obligation d'être assurées dans l'Etat de réception pour les activités qu'elles exercent au service de l'Etat d'envoi (la Suisse). C'est pourquoi les personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités doivent en principe être assurées en Suisse, même si elles exercent leur activité professionnelle à l'étranger. Ce risque n'existe pas pour les autres salariés de la catégorie de personnes décrite ci-avant. De plus, ils ont en principe la possibilité de rester assurés.

Il n'est guère possible d'évaluer les conséquences financières de cette modification apportée à un aspect du système qui ne touche qu'un petit groupe de personnes; mais la nouvelle réglementation pourrait s'avérer quasiment neutre en termes de coûts.

Nouvelle réglementation de l'assurance continuée

La LAVS admet actuellement deux possibilités supplémentaires d'être assujéti à l'assurance obligatoire: d'une part, l'adhésion à l'assurance (notamment pour les conjoints sans activité lucrative au sens de l'art. 1a, al. 4, let. c, LAVS et pour les personnes domiciliées en Suisse au sens de l'art. 1a, al. 4, let. a, LAVS); d'autre part, l'assurance continuée (pour les personnes qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur dont le siège est en Suisse et pour les étudiants sans activité lucrative domiciliés à l'étranger, cf. art. 1a, al. 3, let. a et b, LAVS). Tandis que l'adhésion à l'assurance ne requiert pas d'affiliation préalable, il n'est possible de rester assuré que pour les personnes qui l'ont été préalablement de façon ininterrompue pendant cinq ans.

Pour adhérer à l'assurance, il suffit aujourd'hui de se prévaloir d'un certain lien avec la Suisse – en y ayant élu domicile ou en étant le conjoint d'une personne tenue d'y être assurée. Par contre, la possibilité de rester assuré suppose non seulement un lien avec la Suisse via une relation de travail avec un employeur suisse, mais aussi avec l'AVS, concrétisé par une affiliation préalable de cinq ans. Ces conditions différentes ont déjà fait l'objet de controverses par le passé. La réforme de la prévoyance vieillesse est l'occasion de corriger la situation. Pour des raisons d'égalité de traitement, le projet propose de transformer les possibilités d'adhérer à l'assurance en possibilités de rester assuré, de sorte que le droit suisse ne prévoie plus qu'une seule manière de s'affilier à l'assurance obligatoire. Ainsi, il ne subsistera également plus qu'un type d'adhésion à l'assurance, dont les raisons d'être relèvent du droit international. L'AVS, quant à elle, ne sera plus accessible qu'aux personnes présentant un lien tant avec la Suisse qu'avec l'assurance.

Cette nouvelle réglementation a des répercussions d'une part sur l'adhésion à l'assurance ouverte aujourd'hui aux personnes qui, bien que domiciliées en Suisse, ne sont pas assurées à l'AVS en raison d'une activité lucrative à l'étranger (art. 1a, al. 4, let. a, LAVS). Ces personnes sont assurées à l'étranger, l'AVS représente donc pour elles une assurance complémentaire. Une complémentaire ne se justifie pas lorsque le lien avec la Suisse est ténu; au contraire, l'adhésion à l'assurance suppose un lien substantiel avec l'AVS, garanti par une affiliation préalable d'une certaine durée. La modification proposée touche d'autre part les personnes sans activité lucrative qui accompagnent à l'étranger leur conjoint assuré et exerçant une activité lucrative (art. 1a, al. 4, let. c, LAVS). Or l'AVS n'est pas une assurance familiale; au contraire, chaque personne doit remplir elle-même les conditions d'assujettissement. En transformant l'adhésion à l'assurance en une possibilité de rester assuré moyennant une affiliation préalable d'une certaine durée, le projet préserve donc aussi le lien que les conjoints sans activité lucrative ont avec l'AVS.

Compte tenu de la mondialisation du marché du travail, la durée préalable d'assujettissement de cinq ans, qui figure parmi les conditions du droit actuellement en vigueur, s'avère relativement longue et il faut par conséquent la ramener à trois ans. Le projet représente donc un raccourcissement de deux ans. Il prévoit en outre de ne plus régler ce point au niveau du règlement, mais de la loi.

Il n'est guère possible d'évaluer les conséquences financières de cette mesure, car on ignore combien de personnes feront usage de la possibilité de rester assuré.

Autres adaptations

La révision des règles d'assujettissement est également l'occasion d'abroger celles qui n'ont simplement plus de sens sur le plan pratique, comme les dispositions relatives au cumul de charges trop lourdes ou l'assurance continuée des étudiants domiciliés à l'étranger. Le projet améliore en outre la situation d'assurance des enfants qui accompagnent à l'étranger leurs parents assurés à l'AVS, et il précise celle des membres de la famille des étrangers actifs en Suisse qui bénéficient de privilèges et d'immunités. Enfin, le projet contient une réglementation spéciale pour les membres de la Garde suisse pontificale, en permettant à ceux qui le veulent de s'assurer à l'AVS à titre facultatif à des conditions généralement assez avantageuses.

Ces adaptations sont pratiquement neutres en termes de coûts.

Mesures relatives à la mise en œuvre de l'AVS

Le projet propose diverses modifications de loi d'ordre technique, organisationnel et administratif concernant les caisses de compensation. Elles portent sur des dispositions dépourvues d'enjeux politiques qui visent à améliorer la mise en œuvre de l'AVS, à simplifier les processus et à mettre à jour le droit de l'assurance. Ainsi, il est proposé par exemple d'obliger les caisses à prévoir dans leur règlement l'instauration d'un système de contrôle interne pour aider dans leur tâche les organes d'exécution, d'abroger l'obligation faite aux caisses cantonales de créer des agences communales et d'actualiser certaines normes de surveillance. Les détails relatifs à ces modifications sont expliqués dans le commentaire.

Mesures techniques dans l'AVS

L'échange d'informations s'accroît en permanence, devient de plus en plus rapide et s'effectue électroniquement. L'échange électronique de données prend de plus en plus d'importance dans le domaine public comme dans le secteur privé et remplace le courrier papier acheminé par la Poste. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent de nouvelles perspectives de modernisation également dans le domaine des assurances sociales. Aujourd'hui déjà, l'échange de données a lieu, en partie, électroniquement et les exigences des différentes autorités d'assurances sociales dans ce domaine ne l'ont qu'augmenter. C'est pourquoi il est devenu indispensable de réglementer en la matière.

2.6.2 Autres adaptations dans la prévoyance professionnelle

Gestion paritaire dans les institutions de prévoyance

La mise en œuvre de la gestion paritaire dans les institutions de prévoyance ne pose pas de problème particulier pour les institutions autonomes ou semi-autonomes. Il en va différemment pour les institutions collectives ou communes. Le principal problème que soulève l'application du principe de parité concerne la procédure relative à l'élection des représentants des travailleurs aux organes suprêmes des grandes fondations collectives fondées par des entreprises d'assurance. Cette absence d'élections démocratiques directes a suscité de vives critiques de la part des associations de salariés. Leur reproche porte essentiellement sur l'influence que les assu-

reurs exercent sur l'élection, notamment par le biais de la désignation des candidats éligibles. Ils relèvent en outre qu'il n'est pas garanti que les salariés aient la possibilité de participer à l'élection et soient informés de la tenue de celle-ci.

Afin de renforcer la légitimité des représentants des salariés dans l'organe suprême des fondations collectives et de garantir un processus électoral démocratique, il importe que les salariés puissent proposer des listes de candidats et que ce droit ne soit restreint par aucun règlement. Il faut également prévoir un système garantissant aux salariés la possibilité de faire valoir leur droit de vote actif et passif. C'est pourquoi il est proposé de régler au niveau de la loi le droit de vote des assurés ainsi que le système de listes électorales. Afin de tenir compte des différences importantes existant entre les institutions de prévoyance (selon leur taille, le nombre de leurs assurés, etc.), la loi confère au Conseil fédéral la compétence de régler la mise en œuvre des solutions mentionnées.

Amélioration de la prévoyance professionnelle pour les indépendants travaillant seuls⁹²

Actuellement, il manque une base légale claire permettant à un indépendant qui n'a aucun employé de s'affilier à une autre institution de prévoyance que celles de la branche professionnelle ou à l'institution supplétive (art. 44 LPP). Par exemple, la question de l'affiliation d'un tel indépendant à une institution collective est controversée. Il est donc prévu d'élargir la possibilité d'affiliation des indépendants.

Consolidation du cadre juridique des modèles de flexibilité collective

Conçue pour les institutions de prévoyance qui sont financées selon le système de capitalisation, la LFLP règle en particulier l'entrée et la sortie des assurés. La plupart des fondations que les partenaires sociaux ont créées explicitement pour favoriser une retraite flexible dans diverses branches – en particulier le gros œuvre et le second œuvre dans le secteur de la construction, la fondation FAR en constitue un exemple – sont en revanche financées selon le système de répartition. Par conséquent, elles ne connaissent aucun droit à une prestation de sortie. Le projet prévoit une exception explicite dans la LFLP pour ces fondations afin de résoudre les problèmes d'application mentionnés. Cela ne change en rien leur qualification d'institutions de prévoyance professionnelle non enregistrées au sens de l'art. 89a, al. 6, CC.

Adaptation des dispositions pénales au Code pénal révisé (CP)⁹³

La révision de la partie générale du code pénal, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a établi un nouveau système de sanctions. Le projet adapte les dispositions pénales que contient la LPP à ce nouveau système.

⁹² Cf. postulat 12.3981 CSSS-N: «Deuxième pilier pour les indépendants travaillant seuls».
⁹³ RS 311.0

Extension des dispositions applicables pour les institutions de prévoyance non enregistrées

Les tâches de l'organe suprême ont été réglées dans le cadre de la réforme structurelle et du financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (art. 51a LPP). Cette disposition vaut également pour les institutions de prévoyance qui étendent la prévoyance au-delà des prestations minimales (art. 49, al. 2, ch. 7, LPP). Elle doit toutefois être applicable à toutes les institutions de prévoyance qui prévoient des prestations réglementaires, raison pour laquelle une extension de l'art. 5, al. 2, LPP est nécessaire.

Concrétisation de bases légales dans la LPP

La 2^{ème} étape de la réforme structurelle a renforcé les exigences que doivent remplir les personnes et les institutions chargées de placer et d'administrer la fortune de prévoyance (art. 51b LPP, en relation avec l'art. 48f OPP 2). Parallèlement, de nouvelles dispositions relatives à la loyauté et à l'intégrité ont été édictées. Leur application concrète nécessite encore l'ajout des art. 53a LPP et 25, al. 2, LFLP.

Conditions requises pour la création d'institutions de libre passage

Il n'y a actuellement aucune condition requise pour la création d'institutions de libre passage. Cette situation juridique comporte un certain risque d'abus. C'est pourquoi il est prévu de définir des conditions à la création des institutions de libre passage, comme c'est déjà le cas pour les fondations collectives ou communes. A cet effet, l'art. 26, al. 1^{bis}, LFLP doit conférer au Conseil fédéral la compétence de légiférer sur ce point.

Adaptations concernant la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP)

Dans le cadre de la réforme structurelle, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) a été chargée de publier périodiquement un rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance. Pour que cette tâche puisse être exécutée correctement, une base légale doit être créée (cf. art. 64a, al. 1, let. h, AP-LPP). Parallèlement, le projet définit la base sur laquelle la taxe annuelle de surveillance perçue par la CHS PP doit être calculée pour les tâches que la commission accomplit à l'intention des autorités de surveillance (art. 64c, al. 2, let. a, AP-LPP).

Suppression de la compétence du Conseil fédéral de fixer le taux d'intérêt technique dans la prévoyance professionnelle

Le droit actuel délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer une marge à l'intérieur de laquelle les institutions de prévoyance doivent fixer le taux d'intérêt technique servant au calcul des prestations d'entrée et de sortie dans les plans d'assurance en primauté des prestations (art. 26, al. 2, LFLP). Conformément à l'art. 8 OLP, la fourchette est aujourd'hui comprise entre 2,5 et 4,5 %.

Il est prévu de supprimer cette compétence, sans prévoir d'autres règles en la matière. La fixation du dit taux d'intérêt technique serait laissée à l'appréciation des

institutions de prévoyance concernées, comme c'est déjà le cas pour le taux servant au calcul des réserves des rentes en cours.

Limitation du paiement en espèces des prestations de sortie d'un faible montant

Le versement en espèce en vertu de l'art. 5, al. 1, let. c, LFLP est limité. Il est prévu que les assurés puissent demander le versement en espèces de leur prestation de sortie en vertu de l'art. 5, al. 1, let. c, LFLP à condition de n'avoir pas réintégré une institution de prévoyance dans les trois mois qui suivent la résiliation d'un rapport de prévoyance.

Liquidation partielle

Une adaptation à l'évolution de la pratique et de la jurisprudence est prévue à ce sujet. Pour plus de détails, cf. commentaire de l'art. 53d, al. 1, AP-LPP.

Tarifification selon des principes collectifs dans la prévoyance professionnelle

L'obligation, pour les institutions de prévoyance, de respecter des principes collectifs pour la fixation des cotisations de risque (décès et invalidité) sera inscrite dans la LPP. Une certaine solidarité dans la prise en charge du risque est l'essence même de l'assurance des risques dans la prévoyance professionnelle. Le prélèvement de cotisations individuelles, comme le pratiquent certaines institutions de prévoyance en appliquant les principes de l'assurance-vie individuelle, n'est pas compatible avec cette solidarité. Dans le cadre de la loi, les institutions de prévoyance restent libres d'adopter le mode de financement qui leur convient; elles peuvent par conséquent définir le système de cotisation à leur convenance, à condition de suivre les principes généraux. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il reviendra à l'expert en matière de prévoyance professionnelle d'émettre, sur la base de son expertise actuarielle, une recommandation quant au montant des cotisations de risque à l'intention de l'organe compétent de l'institution de prévoyance. Toutefois, des disparités considérables dans le montant des cotisations de risque au sein d'un même collectif ne devront plus être possibles à l'avenir.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

3.1.1 Conséquences sur l'AVS

Le tableau suivant illustre les conséquences financières de la réforme sur l'AVS pour l'année 2030, aux prix 2013. Les montants sont arrondis à 10 millions de francs. En annexe figurent aussi un aperçu dans le temps des conséquences financières des mesures prévues ainsi que les budgets de l'AVS.

Tableau 3-1

Modification du compte de l'AVS en 2030

En millions de francs, aux prix 2013

Mesures	Modification des dépenses	Modifications des recettes
Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	- 1 110	100
Flexibilisation de la retraite	200	240
Anticipation pour les bas à moyens revenus	390	
Modifications des rentes de survivants	- 400	
Mesures pour l'égalité de traitement en matière de cotisation AVS		300
Modification de la contribution de la Confédération		-180
Total	- 920	460
Financement additionnel (relèvement proportionnel de la TVA)		6 980
Financement additionnel (relèvement linéaire de la TVA)		7 820
Contribution de la confédération : désenchevêtrement partiel		-550

Dans l'ensemble, les mesures relatives à l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, les dispositions sur la flexibilisation de la retraite, les autres mesures liées aux prestations et cotisations AVS ainsi que la modification de la contribution de la Confédération conduisent à un allègement du budget de l'AVS de 1 380 millions dans l'année 2030 (cf. budgets en annexe). Cet allègement réduit le manque de financement de l'AVS lié à l'évolution démographique, en 2030, à 7,2 milliards de francs. Ceci est couvert par le relèvement de la TVA proposé.

3.1.2 Conséquences sur la prévoyance professionnelle

L'adaptation du taux de conversion minimal LPP à 6 % entraîne une diminution des charges des institutions de prévoyance professionnelle. En effet, la réduction du capital de couverture nécessaire pour financer les rentes de vieillesse futures sera de l'ordre de 2 milliards de francs à l'horizon 2030. La stabilité du 2e pilier s'en trouve ainsi renforcée.

Néanmoins, les mesures prévues pour maintenir le niveau des prestations minimales après l'adaptation du taux de conversion minimal LPP entraînent des charges salariales supplémentaires. Le tableau ci-après indique le volume supplémentaire de cotisations à verser pour garantir le maintien du niveau des prestations. Il s'agit des coûts effectifs engendrés par l'ensemble des mesures proposées. S'agissant des mesures de compensation pour la génération transitoire, l'estimation est de 320 millions de francs pour l'année 2030. Toutefois, le montant annuel varie passablement d'année en année: il croît depuis l'entrée en vigueur de la réforme, atteint le pic mentionné, puis décroît pour s'annuler. (cf. 2.2.2)

Tableau 3-2

Coûts effectifs pour la prévoyance professionnelle en 2030
En millions de francs, aux prix de 2013

Mesure	Coûts effectifs
Mesures visant à compenser l'adaptation du taux de conversion minimal (6 %)	
Mesures de compensation à long terme	2 430
- Redéfinition de la déduction de coordination (1 410)	
- Adaptation des taux de bonification (1 020)	
Mesures de compensation pour la génération transitoire	320
Abaissement du seuil d'accès	320
Total	3 070

3.1.3 Conséquences sur les autres assurances sociales

La réforme n'a que des répercussions financières marginales sur les autres assurances sociales. Elles sont principalement dues au relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes et aux règles de surindemnisation contenues dans les dispositions de coordination dans le domaine des rentes de survivants de l'AVS.

3.1.3.1 Conséquences sur l'assurance-invalidité

L'effet principal de la réforme sur l'assurance-invalidité est une augmentation des dépenses due au relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes. En 2030, les dépenses supplémentaires (versement des rentes AI, des allocations pour impotent et des moyens auxiliaires durant une année de plus) se monteront à 140 millions de francs et les recettes de cotisations supplémentaires, provenant de l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, de la suppression de la franchise de cotisation des rentiers actifs après 65 ans et du barème dégressif des indépendants, à 80 millions de francs. Au total, l'augmentation des coûts sera de 60 millions de francs.

3.1.3.2 Conséquences sur les prestations complémentaires

Les conséquences de la réforme sur les prestations complémentaires sont doubles. D'une part, les modifications liées à la retraite flexible (accès plus flexible aux prestations complémentaires) et au réaménagement des rentes de veuvage auront pour effet d'augmenter, de manière marginale, les dépenses des prestations complémentaires (PC). En effet, la part de bénéficiaires à l'âge de la retraite est encore peu élevée (3 % des nouveaux rentiers), de même que celle des personnes veuves bénéficiaires de PC (10 %). D'autre part, le relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes, la suppression de l'obligation de cotiser aux assurances sociales en cas de retraite anticipée ainsi que, dans une moindre mesure, l'anticipation pour les bas à moyens revenus, auront pour effet de réduire les dépenses. Dans l'ensemble, la réforme devrait engendrer des réductions de dépenses de 60 millions de francs par année, dont 40 millions pour les cantons et 20 millions pour la Confédération.

Si les mesures automatiques prévues dans le cadre du mécanisme d'intervention financier devaient être déclenchées, il en découlerait une augmentation des dépenses en raison de la modification de l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des prix et des salaires.

En outre, les améliorations prévues dans le cadre de la prévoyance professionnelle (déduction de coordination, amélioration pour les chômeurs âgés et abaissement du seuil d'accès) pourraient, à terme, induire une diminution des dépenses, qui n'est pas quantifiable.

3.1.3.3 Conséquences sur l'assurance-chômage

Le relèvement de l'âge de référence de la retraite des femmes de 64 à 65 ans implique une prolongation de la durée de perception des indemnités journalières d'une année pour les femmes ainsi que des recettes de cotisation supplémentaires. Les charges supplémentaires dues au prolongement de la durée de perception des indemnités sont de l'ordre de 50 millions de francs par an pour l'assurance-chômage. D'autres conséquences indirectes (positives ou négatives) peuvent être notamment liées aux dispositions de coordination sur la retraite flexible (cf. 2.1.3.9.4).

3.1.3.4 Conséquences sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire

Les conséquences financières peuvent être liées au relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes et à l'adaptation des rentes de survivants de l'AVS aux règles de surindemnisation. Ces conséquences restent toutefois très marginales. Dans certaines constellations de surindemnisation, il pourrait arriver que l'assurance-accidents doive verser un complément en raison de la réduction du montant de la rente de veuf/veuve. Cet effet est toutefois compensé par le relèvement simultané des rentes d'orphelin⁹⁴. Pour l'assurance militaire, il n'y a pas d'influence financière, la limite de surindemnisation étant plus élevée que dans l'assurance-accidents (art. 56 LAM) et le volume des prestations très réduit. Le

⁹⁴ Les dépenses augmenteraient de moins de 1 % pour les rentes de survivants, et les besoins en termes de primes, de moins de 1 ‰.

relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes ne joue quasi aucun rôle dans l'assurance militaire, puisque l'effectif des femmes qui font du service représente moins de 0,02 % de celui des hommes. L'effet dans l'assurance-accidents est également minime.

3.1.3.5 Conséquences sur l'aide sociale

La réforme ne devrait pas induire de dépenses supplémentaires dans le domaine de l'aide sociale. En effet, au moment de la retraite, l'aide sociale n'intervient que dans de très rares cas. En raison de la flexibilisation de la retraite, il faut compter, au contraire, avec une diminution des dépenses. Par contre, la suppression du droit à la rente de veuve des personnes sans enfants pourrait, en cas de situation de précarité, conduire à une dépendance vis-à-vis de l'aide sociale.

3.1.3.6 Conséquences pour la Confédération

Les répercussions de la réforme sur la Confédération ont principalement trait à la redéfinition de la participation de la Confédération au financement de l'AVS et des autres assurances sociales, au relèvement de la TVA et aux effets des mesures sur l'impôt fédéral direct.

Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS

Le nouveau mécanisme constituera un allègement financier pour la Confédération, sauf au début, en raison de la cession de 7 % des recettes du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS (manque à gagner d'environ 250 millions de francs par année). Néanmoins, au cours des années, ce sont les réductions des dépenses de la Confédération qui seront prépondérantes, le montant de la contribution de la Confédération étant partiellement lié à l'évolution des recettes de la TVA. Au total, on aboutit au résultat net pour la Confédération décrit au ch. 2.5.2; la contribution de la Confédération à l'AVS devrait être, d'ici à 2030, inférieure de 550 millions de francs par rapport à la réglementation actuelle.

Contribution de la Confédération aux autres assurances sociales

En ce qui concerne la contribution de la Confédération aux prestations complémentaires, le projet entraîne une augmentation des charges de l'ordre de 40 millions de francs par an (cf. 3.1.3.2). La contribution de la Confédération à l'AI dépend de l'évolution de la TVA, mais ne tient pas compte des modifications de taux. Elle n'est donc pas concernée par la réforme. Pour l'assurance-chômage, la contribution de la Confédération se monte à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Si les salaires augmentent en raison du relèvement de la TVA, cela se répercutera aussi sur la contribution de la Confédération. Enfin, dans l'assurance-maladie, la Confédération contribue à la réduction des primes individuelles à hauteur de 7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire. Par conséquent, le relèvement de la TVA entraînera également une augmentation de la contribution de la Confédération à la réduction des primes.

TVA

Le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS entraînera une augmentation des recettes et des dépenses sans incidence sur le budget de la Confédération de l'ordre de 3,1 à 3,5 milliards de francs (1 point de pourcentage) en 2020 et de 6,9 à 7,8 milliards de francs (2 points de pourcentage) en 2030. Pour sa consommation et ses investissements, la Confédération est concernée au même titre que les ménages par le relèvement de la TVA. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC), un relèvement proportionnel de la TVA d'un point de pourcentage entraînera pour la Confédération des dépenses supplémentaires de 70 à 75 millions de francs pour l'acquisition de biens et services.

Pour la Confédération en tant qu'employeur, le relèvement de la TVA exercerait une pression sur les salaires en raison du renchérissement qu'il induit. Il est donc possible que les charges salariales de la Confédération augmentent à moyen terme.

Etant donné que les rentes AVS sont adaptées à l'évolution des prix et des salaires, le relèvement de la TVA devrait aussi conduire à une augmentation des dépenses de l'AVS. Comme la contribution de la Confédération à l'AVS continuera d'être en partie liée à l'évolution des dépenses de l'AVS (la Confédération financera 10 % des dépenses), le budget de la Confédération suivra cette augmentation. L'effet modérateur de la hausse de la TVA sur la croissance économique devrait également agir sur les recettes de la Confédération. Selon diverses estimations, le recul des recettes fiscales devrait être proportionnel au fléchissement de la croissance économique⁹⁵.

Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle

La Confédération en tant qu'employeur est également concernée par l'augmentation des taux de bonification de vieillesse, par l'abaissement du seuil d'accès ainsi que par la réduction de la déduction de coordination. Les coûts supplémentaires effectifs devraient toutefois être limités, étant donné que le règlement de l'institution de prévoyance de la Confédération (Publica) va déjà au-delà du minimum LPP.

Harmonisation de l'âge de référence et flexibilisation de la retraite

La Confédération en tant qu'employeur est également concernée par l'harmonisation de l'âge de référence et la flexibilisation de la retraite.

Impôts fédéraux directs

Le relèvement de l'âge minimal de la retraite dans la prévoyance professionnelle de 58 à 62 ans et de l'âge de référence des femmes à 65 ans augmente la durée de perception du salaire pour les personnes qui se retirent plus tard de la vie active en raison de ces réglementations. Cela entraîne une augmentation du revenu net imposable et donc des recettes supplémentaires pour la Confédération. Selon des estimations de l'AFC, ces mesures généreront des recettes supplémentaires pour la Confédération d'environ 27 millions de francs par année (selon les chiffres de l'année de référence 2011).

Les autres mesures prévues dans le 2^e pilier (adaptation des bonifications de vieillesse, réduction de la déduction de coordination) entraînent une diminution du revenu

⁹⁵ Eine Analyse der Einnahmenschwankungen, Working Paper 7/2003, AFF, Berne, 2003.

imposable. Il en résulte un manque à gagner d'environ 74 millions de francs par année. Les conséquences de l'abaissement du seuil d'accès sur les recettes fiscales de la Confédération sont négligeables.

L'égalité de traitement entre indépendants et salariés pour les cotisations à l'AVS entraîne une baisse des revenus nets des indépendants, ce qui a pour effet une diminution supplémentaire des recettes fiscales de 8 millions de francs.

Tableau 3-3

Conséquences financières des différentes mesures de la réforme pour la Confédération

Mesure	Conséquences financières (millions de francs)
Relèvement de l'âge minimal de la retraite dans la prévoyance professionnelle de 58 à 62 ans	+17
Relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans	+10
Redéfinition de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse dans la prévoyance professionnelle	-74
Egalité de traitement entre salariés et indépendants en matière de cotisations AVS	-8
Total de l'impôt fédéral direct avant déduction de la part cantonale	-55
Déduction de la part cantonale de l'impôt fédéral direct (17 %)	11
Total de l'impôt fédéral direct après déduction de la part cantonale	-44

3.1.3.7 Conséquences pour les cantons et les communes

Les conséquences pour les cantons et les communes en tant que consommateurs, investisseurs et employeurs sont les mêmes que pour la Confédération (cf. 3.1.3.6 pour plus de détails). Par rapport à la Confédération, les conséquences financières pour les cantons et les communes sont plus importantes, surtout au niveau fiscal. Les conséquences financières sur les contributions aux assurances sociales dépendent de la participation concrète à chaque assurance.

Contributions aux assurances sociales

Les cantons ne participent pas au financement de l'AVS et ne subissent donc aucune conséquence⁹⁶. Concernant les prestations complémentaires, les cantons devront supporter des charges supplémentaires de 20 millions de francs par an (cf. 3.1.3.2). Les cantons subventionnent à hauteur d'au moins 50 % les primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes en formation des familles à faible ou moyen revenu. Le relèvement de la TVA fera augmenter le montant de ces subventions lorsque l'augmentation des prix, par exemple des biens médicaux, se répercute sur le niveau des primes. Cependant, si le relèvement de la TVA entraîne une hausse des salaires, l'augmentation des subventions pourrait concerner un nombre plus limité de personnes, et les dépenses des cantons ne seraient ainsi pas si importantes.

⁹⁶ Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en vigueur depuis le 1.1.2008.

TVA

Selon les estimations, la «taxe occulte» supplémentaire liée à un relèvement proportionnel de 1 point de pourcentage de la TVA se monterait à environ 210 millions de francs pour les cantons et les communes.

Impôt sur le revenu

Les effets des mesures de la réforme pour ce qui est des impôts sur le revenu sont analogues pour les cantons et les communes que pour la Confédération. Pour l'évaluation des conséquences financières pour les cantons et les communes, on utilise un facteur standard: 300 % des recettes supplémentaires ou du manque à gagner de l'impôt fédéral direct.

Tableau 3-4

Conséquences financières des différentes mesures de la réforme pour les cantons et les communes

Mesure	Conséquences financières (millions de francs)
Relèvement de l'âge minimal de la retraite dans la prévoyance professionnelle de 58 à 62 ans	+51
Relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans	+30
Redéfinition de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse dans la prévoyance professionnelle	-222
Egalité de traitement entre salariés et indépendants en matière de cotisations AVS	-24
Total	-165
Ajout de la part cantonale de l'impôt fédéral direct (17 %)	-11
Total avec la part cantonale de l'impôt fédéral direct	-176

3.2 Conséquences pour les assurés

Les modèles théoriques permettent de calculer les rentes AVS et LPP au moment du départ à la retraite et, par conséquent, le rapport entre les rentes prises séparément ou le total des rentes AVS et LPP et le dernier salaire, soit le taux de remplacement. Les graphiques suivants indiquent les taux de remplacement de deux générations⁹⁷.

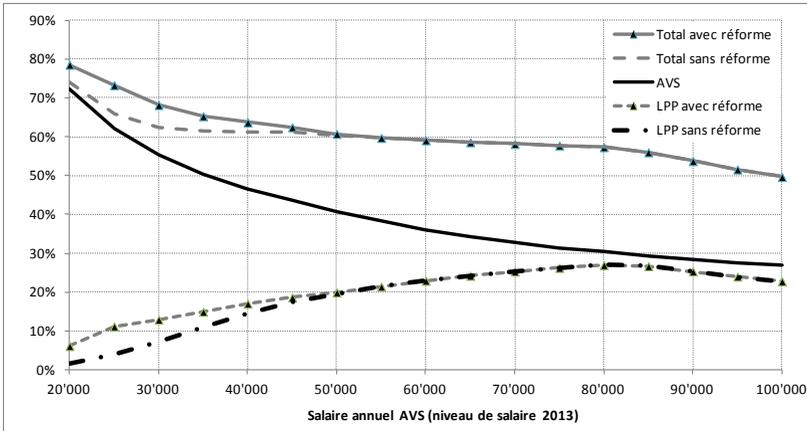
Le premier graphique montre que la redéfinition de la déduction de coordination dans la LPP a pour effet, 10 ans après l'entrée en vigueur de la réforme déjà, une amélioration de la rente de vieillesse LPP pour les assurés avec un salaire annuel de

⁹⁷ Les graphiques montrent – pour différents niveaux de salaire – la rente de vieillesse AVS (sans bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance et sans splitting) et la rente de vieillesse LPP (seulement la prévoyance minimale légale sans la part surobligatoire) d'un assuré type au moment du départ à la retraite (à l'âge de référence de 65 ans) par rapport au salaire AVS réalisé une année auparavant. On admet que l'évolution du salaire AVS annuel de cet assuré type correspond, pour les 45 années d'activité professionnelle (de 21 à 65 ans), à l'évolution générale des salaires nominaux selon l'indice suisse des salaires (et donc implicitement une carrière professionnelle complète et ininterrompue). L'axe horizontal définit les différents niveaux de salaire, normalisés pour 2013. Cette valeur correspond donc au salaire AVS annuel de l'assuré type en 2013.

moins de 50 000 francs. Pour les assurés avec un salaire plus élevé, les mesures de compensation à long terme ne suffisent toutefois pas encore pour compenser totalement l'adaptation du taux de conversion minimal. C'est pourquoi ces personnes pourront bénéficier des mesures de compensation prévues pour la génération transitoire, qui garantissent que le taux de remplacement ne soit jamais plus bas avec la réforme que sans la réforme.

Graphique 3-1

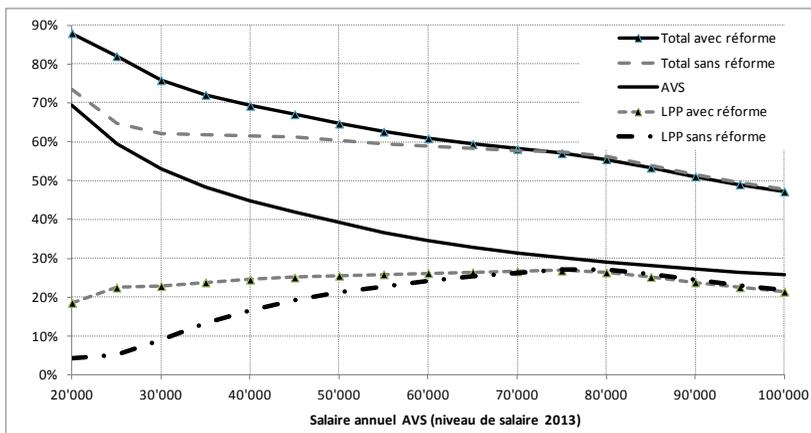
Taux de remplacement en 2030 (personnes nées en 1965)



Les assurés qui prendront leur retraite après 2045 ne pourront plus bénéficier des mesures de compensation prévues pour la génération transitoire, vu qu'ils auront moins de 40 ans à l'entrée en vigueur de la réforme. Les taux de remplacement indiqués pour l'année 2045 montrent toutefois que les mesures de compensation à long terme (redéfinition de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse) compenseront alors presque entièrement l'adaptation du taux de conversion minimal – même pour les revenus élevés.

Graphique 3-2

Taux de remplacement en 2045 (personnes nées en 1980)



Les taux de remplacement sont indiqués pour une personne et différents niveaux de salaire, en portant du principe que la personne a été assurée pour le même niveau de salaire pendant toute sa carrière. Les taux de remplacement des très bas salaires doivent être interprétés avec réserve, car ces derniers en soi ne suffisent pas à subvenir aux besoins vitaux. Les taux de remplacement, de tel bas salaire ne doivent pas non plus être comparés avec les taux de remplacement des plus hauts salaires, car le salaire annuel moyen ne peut pas être considéré dans ces cas comme le revenu assurant la subsistance de la personne.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Financement additionnel par la TVA

Le relèvement de la TVA de deux points au total a des répercussions sur des paramètres économiques comme le niveau des prix, le pouvoir d'achat et la consommation privée, la demande de travail, ainsi que la croissance du produit intérieur brut (PIB). Les conséquences décrites ci-après ne devraient toutefois avoir une influence sur l'économie que durant une période d'adaptation de quelques années.

Inflation, pouvoir d'achat et indice des prix

Les entreprises peuvent généralement répercuter un relèvement de la TVA sur les consommateurs finaux, ce qui entraîne une hausse des prix des biens et services. On pourrait penser que les entreprises commencent à relever progressivement leurs prix immédiatement après les décisions politiques, jusqu'à ce que la hausse de la TVA soit partiellement ou totalement compensée. Les expériences réalisées dans le passé ou dans d'autres pays montrent toutefois que les entreprises ne veulent pas perdre leurs clients au profit de la concurrence et qu'elles préfèrent répercuter le relèvement de la TVA par différents moyens comme un calcul compensateur, une anticipation de la hausse et un dosage progressif sur une longue période.

Les consommateurs subissent la hausse du niveau des prix et le pouvoir d'achat réel des ménages baisse. La charge supplémentaire ne se répercute certes pas entièrement sur la consommation, mais estimer l'effet sur la base des expériences passées s'avère

difficile: la charge fiscale supplémentaire provoquée par l'introduction de la TVA en 1995 et par le relèvement du taux en faveur de l'AVS au 1^{er} janvier 1999 s'est répercutée respectivement à 85 % et à 65 % sur les consommateurs⁹⁸. L'OFS a estimé que le relèvement temporaire de la TVA en 2011 allait avoir un effet potentiel maximal d'environ 50 %. Il n'est donc pas possible de pronostiquer avec certitude l'effet d'un relèvement des taux. Cependant, l'augmentation des prix des biens et services entraîne en général un fléchissement de la demande à court terme. La consommation des ménages diminue, les investissements des entreprises reculent. Un relèvement de la TVA renforce l'inflation une seule fois et à court terme, mais cet effet n'est pas durable.

Sur la base des recettes actuelles de la TVA, on peut chiffrer grossièrement les effets directs du relèvement de la TVA sur la consommation. En partant des taux actuels, un relèvement (proportionnel) de la taxe de 1 point pourrait générer 12,5 % de recettes supplémentaires. Cela correspond pour l'année 2012 à environ 2,8 milliards de francs, soit moins de 1 % de la consommation totale (publique et privée). D'après une modélisation de BAKBASEL, le relèvement de la TVA de 1 point pourrait entraîner à long terme un recul du niveau de la consommation d'environ 0,5 %⁹⁹.

L'annonce de relèvements de la TVA entraîne toutefois souvent une progression de la consommation dans l'immédiat. Comme les consommateurs savent que le niveau des prix va monter, ils préfèrent consommer plutôt qu'épargner avant l'augmentation de la taxe. D'après des études empiriques réalisées à l'étranger¹⁰⁰, cette croissance unique de la consommation pourrait se situer aux alentours de 1 %. L'année après le relèvement de la TVA, on peut s'attendre à une baisse de la consommation, en quelque sorte pour compenser la croissance de la consommation l'année précédente et le budget de consommation légèrement réduit par la TVA.

L'indice suisse des prix à la consommation (IPC) enregistre une hausse en raison de l'inflation, ce qui active d'autres mécanismes:

- Lors de négociations salariales, on se réfère parfois à l'IPC pour avoir une base de comparaison pour la compensation annuelle du renchérissement. Ainsi, une hausse de l'IPC pourrait susciter à moyen terme des prétentions salariales plus élevées, et le niveau nominal des salaires peut augmenter.
- Les mécanismes d'ajustement pour d'importantes prestations des assurances sociales sont liés à l'indice des prix, soit directement soit sous la forme de l'indice des rentes (qui prend également en compte l'évolution des salaires). Dans ce cas, un relèvement de la TVA peut entraîner également une augmentation des prestations des assurances sociales en raison de la hausse des salaires.

Les entreprises et la compétitivité

En raison de la répercussion de la TVA sur les consommateurs finaux, l'augmentation des taux n'exerce pas une pression immédiate sur la production. Par

⁹⁸ Message sur la simplification de la TVA du 25 juin 2008 (08.053; p. 6489).

⁹⁹ Babyboom-Generation und AHV 2010-2060 (en allemand, avec un résumé en français), rapport de recherche n° 9/12, OFAS, Berne, juin 2012.

¹⁰⁰ Compte rendu dans International Monetary Fund: «Raising the Consumption Tax in Japan: Why, When, How? », paru en juin 2011. Pour la Suisse, en raison de la crise de 2009, il est difficile d'évaluer l'influence du dernier relèvement de la TVA au 1.1.2011 sur la consommation en 2010.

ailleurs, la hausse des prix touche de façon égale tous les biens et services sur le marché intérieur. La TVA ne constitue pas une charge pour les exportations. La compétitivité des entreprises d'exportation ainsi que des entreprises sur le marché intérieur n'est donc pas directement touchée.

La pression sur les salaires due à la hausse de l'IPC peut toutefois avoir un effet à retardement sur les coûts de production et la compétitivité des entreprises suisses. Mais il est possible que le relèvement de la TVA ne soit pas répercuté entièrement sur les consommateurs. Si les entreprises absorbent une partie de l'augmentation des prix en réduisant leurs marges bénéficiaires, elles peuvent maintenir voire augmenter leur compétitivité. Pour les entreprises des branches soumises à une forte concurrence (nationale et internationale) sur le marché intérieur, le relèvement de la TVA exerce donc une pression accrue sur les marges.

Les entreprises qui fournissent des prestations exclues du champ de la TVA et celles dont le chiffre d'affaires est trop faible pour être assujetties ne peuvent pas déduire la TVA sur les prestations préalables au titre de l'impôt anticipé. Elles subissent donc une «taxe occulte». Cette charge devrait augmenter après le relèvement des taux. Selon les estimations, la «taxe occulte» supplémentaire liée à un relèvement proportionnel d'un point de TVA se monterait à environ 200 millions de francs dans les domaines formation, santé, sport et culture.

Les conséquences de la mise en œuvre sont plutôt de nature administrative (par ex. coûts informatiques) pour les contribuables et l'administration des contributions. Une estimation de l'AFC chiffre les coûts de 150 à 200 millions pour chaque hausse.

Croissance économique

En raison du recul de la demande, on devrait également assister à un recul de la croissance économique à court terme. La faible demande réduit en partie aussi les importations, ce qui n'affaiblit pas directement l'économie suisse. Les ménages peuvent également réduire leur épargne pour maintenir leur consommation au même niveau. Le recul de la demande peut aussi se répercuter sur l'emploi et le chômage les années qui suivent immédiatement le relèvement de la TVA. Des estimations précédentes tablaient sur une perte de 10 000 à 15 000 places de travail¹⁰¹. Les conséquences économiques du recul de la demande sont relativement limitées et devraient se stabiliser au bout de quelques années. De plus, grâce à divers mécanismes d'ajustement, le ralentissement de la croissance économique ne devrait être que temporaire. En effet, l'évolution des salaires et des prix, par exemple, s'inverse en raison de l'affaiblissement de la dynamique du marché du travail et de la demande. D'après des modélisations réalisées dans l'optique de la 11^e révision de l'AVS¹⁰² et par BAKBASEL¹⁰³, la croissance à long terme ne devrait pas être affectée par le relèvement de la TVA ; seul le niveau du PIB baisserait au total d'environ 0,5 %¹⁰⁴. Du côté de l'offre, le relèvement de la TVA ne devrait pas avoir de répercussion sur le potentiel de croissance du PIB.

¹⁰¹ BAKBASEL, Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04 [Conséquences économiques du programme d'allègement budgétaire 04], décembre 2004.

¹⁰² Message concernant la 11^e révision de l'AVS, FF 2000 1771.

¹⁰³ Babyboom-Generation und AHV 2010-2060 (en allemand, avec un résumé en français), rapport de recherche 9/12, OFAS, Berne, juin 2012.

¹⁰⁴ Autrement dit, l'effet sur le taux de croissance correspond à une perte d'environ 0,1 % ou 0,2 % pendant deux ou trois années, avec au final une stabilisation à un niveau inférieur (correspondant plus ou moins au cumul des pertes de taux de croissance) de 0,5 %.

La TVA dans l'UE

Ces dernières décennies, un nombre croissant de pays ont introduit une TVA. Les taux ont également augmenté au fil des années. En comparaison avec les autres pays de l'UE, le taux normal de 8 % appliqué en Suisse est de loin le plus bas. Dans les autres pays, le taux normal n'est jamais inférieur à 15 % (2012). Les taux de TVA les plus élevés sont appliqués dans les pays scandinaves, avec 25 %. Le tableau ci-après¹⁰⁵ fournit une vue d'ensemble des taux de TVA appliqués début 2012:

Tableau 3-5

Les taux de TVA en comparaison internationale

	introduit en	1976	1996	2006	2012	Taux spéciaux
Allemagne	1968	11.0	15.0	16.0	19.0	7.0
Autriche	1973	18.0	20.0	20.0	20.0	10.0/12.0
Belgique	1971	18.0	21.0	21.0	21.0	0.0/6.0/12.0
Danemark	1967	15.0	25.0	25.0	25.0	0.0
Espagne	1986	-	16.0	16.0	18.0	4.0/8.0
Estonie	1991	-	18.0	18.0	20.0	9.0
Finlande	1994	-	22.0	22.0	23.0	0.0/9.0/13.0
France	1968	20.0	20.6	19.6	19.6	2.1/5.5/7.0
Grèce	1987	-	18.0	19.0	23.0	6.5/13.0
Hongrie	1988	-	25.0	20.0	27.0	5.0/18.0
Irlande	1972	20.0	21.0	21.0	23.0	0.0/4.8/9.0/13.5
Italie	1973	12.0	19.0	20.0	21.0	4.0/10.0
Luxembourg	1970	10.0	15.0	15.0	15.0	3.0/6.0/12.0
Pays-Bas	1969	18.0	17.5	19.0	19.0	6.0
Pologne	1993	-	22.0	22.0	23.0	5.0/8.0
Portugal	1986	-	17.0	21.0	23.0	6.0/13.0
République tchèque	1993	-	22.0	19.0	20.0	14.0
Royaume-Uni	1973	8.0	17.5	17.5	20.0	0.0/5.0
Slovaquie	1993	-	23.0	19.0	20.0	10.0
Slovénie	1999	-	-	20.0	20.0	8.5
Suède	1969	17.65	25.0	25.0	25.0	0.0/6.0/12.0
Suisse	1995	-	6.5	7.6	8.0	0.0/2.5/3.8

Par le passé, l'idée d'affecter des points de TVA à la prévoyance vieillesse a déjà été poursuivie dans plusieurs pays, par exemple au Danemark (1987), en Suisse (1999),

¹⁰⁵ OCDE: Tendances des impôts sur la consommation 2012, novembre 2012 / Commission européenne: Taux de TVA appliqués dans les Etats membres de l'Union européenne, juillet 2013.

en Allemagne (2007), en Hongrie (2009) et en France (2014). Un argument de poids en faveur de cette idée était l'allègement des charges sociales. Ainsi, dans plusieurs pays, l'introduction de points de TVA pour la prévoyance vieillesse a été combinée à la baisse des cotisations des employeurs aux assurances sociales.

Bilan

D'une manière générale, la consommation représente une assiette fiscale large et stable, ce qui confère à la TVA un potentiel de recettes élevé sans grandes distorsions économiques. Du point de vue social, le relèvement de la TVA est acceptable, malgré son effet régressif. Du point de vue économique, le niveau du PIB devrait baisser de 0,5 point, selon les estimations de BAKBASEL. Il n'est pas possible de déterminer plus précisément quelles seront les influences à long terme sur l'économie.

3.3.2 Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle

En redéfinissant la déduction de coordination et en adaptant les taux de bonification, le projet conduit à relever les bonifications de vieillesse LPP pour tous les assurés, et donc aussi les cotisations d'épargne réglementaires pour les institutions de prévoyance dans le domaine obligatoire ou pour celles ne prévoyant qu'une faible part de prestations subobligatoires. En abaissant le seuil d'accès, il conduit par ailleurs à ce que davantage de salariés, réalisant de bas revenus, seront soumis à l'obligation de cotiser à la prévoyance vieillesse LPP. Ces trois mesures auront pour effet d'alourdir les charges salariales, tant pour les employeurs que pour les employés. Leurs conséquences pour l'économie peuvent donc être envisagées de manière globale.

L'avantage à long terme de la nouvelle réglementation est d'offrir à la population une prévoyance vieillesse plus étendue. Par conséquent, le niveau des rentes restera constant à long terme malgré l'adaptation du taux de conversion minimal et le cercle des assurés sera élargi. Les avantages financiers liés à ces deux caractéristiques sont difficilement comparables avec les effets directs pour l'économie et pour les assurés, ce qui complique l'analyse coûts-avantages. Il convient de ne pas négliger les avantages à long terme de ces mesures en dépit des coûts qu'elles occasionnent à court terme. Sans ces mesures nécessaires au financement des rentes futures à leur niveau actuel, le coût économique et social des efforts ultérieurs d'assainissement pour combler les découverts des caisses de pension serait nettement plus élevé.

Cotisations d'épargne

Les modifications apportées à la déduction de coordination et aux taux de bonification devraient entraîner une augmentation des cotisations d'épargne de l'ordre de 2,4 milliards de francs par année. Cela représente 0,7 % de la masse salariale brute.

Le manque de données empiriques pour la Suisse ne permet pas de déterminer de façon concluante si ces mesures auront davantage pour effet d'augmenter les coûts salariaux (à la charge des employeurs) ou de réduire les salaires nets (report des coûts sur les salariés). Pour des raisons de plausibilité, on peut néanmoins supposer que le supplément de charge affectera à la fois les coûts salariaux des employeurs et

les salaires nets des employés. Cette question devra faire l'objet d'un examen plus approfondi lors de la préparation du message sur la réforme.

Marché du travail

En ce qui concerne les *employeurs*, l'augmentation des coûts salariaux alourdit les coûts de la main-d'œuvre en général, ce qui peut avoir un impact sur la compétitivité des entreprises. La demande de travail peut aussi être affectée. Ceci aurait des répercussions sur le PIB. Le renchérissement relatif du travail par rapport au capital devrait par ailleurs conduire les entreprises à effectuer des investissements de rationalisation leur permettant d'économiser sur les charges de personnel en intensifiant la part du capital dans leurs processus de production. Selon des simulations calculées au moyen du modèle macroéconomique de BAKBASEL, une augmentation du côté des cotisations sociales entraînerait une faible diminution du niveau du PIB et un recul de l'emploi un peu plus marqué¹⁰⁶.

Pour ce qui est des *assurés*, l'augmentation des coûts salariaux liée au relèvement des cotisations d'épargne réduit le revenu disponible et, par conséquent, le pouvoir d'achat et la consommation des ménages. La baisse de la demande privée se traduit par un léger ralentissement de la croissance du PIB (cf. 3.3.1).

Frais de gestion

D'un point de vue économique, la décision d'assujettir à la prévoyance professionnelle des personnes à bas revenus soulève la question du rapport entre les frais de gestion de l'épargne vieillesse et les prestations attendues. Ceci a d'autant plus d'importance que ces personnes se caractérisent sur le marché du travail par un taux de fluctuation plus élevé que la moyenne. Cependant, si ces changements d'emploi impliquent des coûts pour le système, tant les coûts par cas d'une entrée ou d'une sortie de la caisse de pension que la charge annuelle liée à la gestion d'un compte individuel restent très nettement en dessous des coûts administratifs moyens par tête calculés sur la base des statistiques de l'OFS et de la FINMA. Pour les revenus compris entre 14 040 et 20 060 francs, les entreprises et les institutions de prévoyance auront à supporter de nouveaux coûts liés à la gestion des comptes, aux mutations et à l'établissement de rapports. Ces coûts, qui ne sont bien sûr pas imputables aux assurés sur une base individuelle, affectent toutefois tant les entreprises que les institutions de prévoyance dans leur ensemble.

Bilan

Une hausse des coûts du travail, même modérée, a un impact négatif sur les coûts de production et modifie de ce fait le potentiel de croissance de l'économie. Dans ce contexte, il faudrait évaluer la diminution de la compétitivité de l'économie suisse. De plus, puisque les augmentations touchent des groupes vulnérables (à savoir les demandeurs d'emploi dont la qualification est faible, ceux dont la flexibilité est limitée du fait de leur situation familiale et les demandeurs d'emploi âgés), les taux de chômage de ces groupes devraient aussi être évalués. Les données disponibles ne

¹⁰⁶ Babyboom-Generation und AHV 2010-2060, Rapport de recherche n° 9/12, OFAS, Berne, 2012. Selon les simulations calculées dans cette étude, un choc du côté des cotisations sociales trois fois plus élevé que celui envisagé dans le cadre de cette réforme entraînerait une diminution du niveau du PIB de seulement 0,5 % à moyen terme, une diminution de l'emploi de 2 % et une légère progression du niveau des prix.

permettent pas de chiffrer précisément l'effet global de la réforme sur le marché du travail. L'effet final dépendra non seulement de l'incidence effective des mesures sur les coûts du travail, mais également du rapport entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur les différents segments du marché du travail, des comportements individuels et de la conjoncture. Fondamentalement, on peut attendre un léger recul de la demande globale de travail, mais ce recul ne sera ni général ni homogène. Les effets sur l'évolution de l'emploi seront différents selon les branches et les qualifications recherchées. Les classes de revenus et l'âge des salariés ne seront que deux critères parmi tous ceux qui vont déterminer cette évolution. Malgré ces difficultés, les conséquences doivent être évaluées au mieux. C'est pourquoi l'OFAS développera des modèles de calcul en collaboration avec le SECO.

3.3.3 Harmonisation de l'âge de référence et flexibilisation de la retraite

Marché du travail et économie

Avec le relèvement de l'âge de référence pour les femmes, l'offre de travail de ce groupe va augmenter. Il est toutefois impossible de prévoir l'impact sur l'offre de travail en général, car des effets de substitution peuvent se produire: baisse de l'activité d'autres groupes de la population ou évincement de l'immigration, par exemple. Si les décisions d'anticiper la perception de la rente augmenteront probablement dans les premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme, le taux d'emploi avant et après l'âge de référence devrait se stabiliser, au bout de quelques années, à un niveau comparable à celui qui précédait la réforme. Cette tendance a déjà été constatée par le passé après le relèvement progressif de 62 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes. En d'autres termes, si le relèvement à 65 ans de l'âge de référence pour les femmes a un effet d'expansion de l'offre de travail, la possibilité d'un départ anticipé à la retraite produit l'effet inverse. Le relèvement progressif de deux mois par année contribuera à une transition en douceur. Dans une dynamique économique dominée à long terme par l'offre, on peut s'attendre à ce que l'offre supplémentaire de travail soit aussi utilisée de façon productive. La capacité d'absorption du marché du travail est d'ores et déjà élevée en Suisse (comme le montre l'évolution récente de l'immigration) et elle devrait se maintenir sans problème dans un environnement qui sera de plus en plus marqué par les effets limitatifs que le vieillissement démographique exercera sur l'offre de travail en Suisse et dans les pays limitrophes.

L'augmentation de l'offre de travail suite au relèvement de l'âge de référence pour les femmes augmentera le potentiel de production et se répercutera positivement sur le PIB réel grâce aux effets que la hausse de l'emploi et des revenus aura sur la consommation et les investissements. La hausse de l'emploi résultant du relèvement de l'âge du passage à la retraite devrait toutefois s'accompagner d'une baisse du niveau général de la productivité – la productivité marginale diminue avec l'augmentation de la main-d'œuvre – et les revenus réels augmenteront de ce fait moins fortement que l'emploi. La mesure devrait rester sans effet sur le taux de chômage des plus de 60 ans.

En outre, l'allongement de la vie professionnelle accroît l'attrait des investissements de formation continue consentis par les employeurs et les employés, ce qui aura un impact positif sur la productivité et les rémunérations.

Bilan

On peut considérer que le relèvement à 65 ans de l'âge de référence pour les femmes, combiné avec le relèvement de l'âge minimum pour la perception anticipée de la prestation de vieillesse LPP et avec les possibilités d'amélioration des rentes par la poursuite de l'activité au-delà de 65 ans, devrait induire un relèvement de l'âge moyen de la sortie du marché du travail des femmes. Au final, l'impact positif sur l'offre de travail des travailleurs âgés devrait se répercuter favorablement sur l'emploi total, grâce à l'effet modérateur de la hausse de l'offre de travail sur la formation des salaires et des prix, avec pour conséquence une légère augmentation du potentiel de croissance du PIB.

3.3.4 Mécanisme d'intervention

L'introduction d'un mécanisme d'intervention est le signe d'un engagement à garantir la stabilité du 1^{er} pilier. Son effet sera double: renforcer la confiance des assurés dans la solidité du 1^{er} pilier et témoigner de la stabilité des finances publiques comme atout de la place économique suisse. Les mesures automatiques prévues dans le cadre du mécanisme d'intervention auraient un impact sur l'économie si elles devaient être activées. Des cotisations salariales plus élevées augmentent en effet le coût du travail pour les entreprises et réduisent les salaires nets des travailleurs. Les répercussions sur le marché du travail sont semblables aux conséquences d'une augmentation des cotisations d'épargne telles qu'elles viennent d'être exposées (fléchissement de la demande de travail, augmentation des coûts de production, baisse du pouvoir d'achat). Si la deuxième étape du mécanisme d'intervention devait être activée, la restriction de l'adaptation des rentes pourrait avoir comme effet de restreindre le pouvoir d'achat des rentiers. Il faut cependant relever que pour les bénéficiaires de prestations complémentaires, cet effet est corrigé puisque l'adaptation est maintenue dans le régime des prestations complémentaires.

Les mesures automatiques du mécanisme d'intervention auraient donc un impact majeur en cas d'activation. Il faut toutefois rappeler qu'elles ne constituent pas une solution à long terme, mais sont conçues comme des mesures réversibles et limitées dans le temps, visant uniquement à assurer des liquidités suffisantes pour l'AVS. L'augmentation des cotisations salariales et la restriction de l'adaptation des rentes représentent des mesures d'urgence qui ne seront appliquées que pour remédier à des difficultés financières impossibles à prévenir autrement. Il est dans l'intérêt des instances politiques d'adopter au plus vite une réforme ordinaire pour empêcher ou suspendre le plus rapidement possible l'application de ces mesures d'urgence. Dans le meilleur des cas, la menace du déclenchement de la seconde phase du mécanisme peut avoir un effet préventif.

3.4 Conséquences sociales

Du point de vue social, les mesures proposées permettent, d'une part, le maintien du niveau des prestations de vieillesse et, d'autre part, le développement de la prévoyance vieillesse (amélioration de la prévoyance professionnelle pour certaines catégories de personnes). Pour les assurés, l'avantage de cotisations plus élevées consiste en une extension individuelle de la couverture d'assurance, tandis que l'avantage de charges financières supplémentaires par le biais de la TVA réside dans la garantie à long terme du système de prévoyance vieillesse dans son ensemble. Si l'évolution démographique entraînera certes un besoin de financement supplémentaire, même au-delà de 2030, ce besoin progressera alors moins rapidement et sera mieux adapté aux conditions économiques et financières.

3.4.1 Relèvement de la TVA

L'effet d'une augmentation de la TVA sur le pouvoir d'achat n'est pas le même pour tous les groupes de la population. Les ménages à faible revenu consacrent généralement une plus grande part de leur revenu à la consommation que les ménages ayant des revenus plus élevés. Cela signifie qu'une augmentation de la TVA (et donc des prix à la consommation) frappe plus durement les ménages à faible revenu en termes relatifs (en pourcentage de leur revenu), même si elle les affecte moins en termes absolus (en francs). La réduction du pouvoir d'achat en cas d'augmentation (proportionnelle) de la TVA d'un point oscille, selon le revenu du ménage, entre 225 et 903 francs par an. Cela représente une diminution comprise entre 0,4 % (hauts revenus) et 0,6 % (faibles revenus) du revenu brut (voir tableaux 3-8 et 3-9¹⁰⁷). Le taux réduit appliqué aux biens de consommation courante permet d'atténuer un peu l'effet régressif de la TVA, à défaut de le compenser entièrement.

Tableau 3-6

Augmentation de la charge annuelle (en francs) d'une hausse proportionnelle de la TVA de 1,0 point

Classes de revenus (francs par mois)	0 - 4699	4700 - 6799	6800 -9099	9100 - 12 499	12 500 et plus
Tous les ménages	239,2	349,3	447,3	564,5	862,9
Personnes seules (sans les rentiers)	239,6	312,1	387,7	595,7	
Couples (sans enfant)		369,5	464,6	553,9	840,8
Couples (avec un enfant)		378,0	456,2	568,1	869,5
Couples (avec deux enfants)		357,4	450,9	593,5	902,8
Rentiers	225,0	378,1	510,4	751,4	

Rentiers et personnes seules: les classes de revenus «9100 - 12 499» et «12 500 et plus» ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations

¹⁰⁷ Calculs de l'AFC sur la base des données du regroupement des enquêtes de l'OFS sur le budget des ménages réalisées de 2006 à 2009.

Tableau 3-7

Augmentation de la charge (en % du revenu brut) d'une hausse proportionnelle de la TVA de 1,0 point

Classes de revenus (francs par mois)	0 - 4699	4700 - 6799	6800 - 9099	9100 - 12 499	12 500 et plus
Tous les ménages	0,60	0,50	0,47	0,44	0,41
Personnes seules (sans les rentiers)	0,61	0,45	0,42		0,38
Couples (sans enfant)		0,52	0,49	0,43	0,40
Couples (avec un enfant)		0,54	0,48	0,44	0,42
Couples (avec deux enfants)		0,50	0,47	0,46	0,43
Rentiers	0,57	0,55	0,54		0,47

Rentiers et personnes seules: les classes de revenus «9100-12 499» et «12 500 et plus» ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations

Les conséquences de la dernière hausse de la TVA sur les inégalités de revenu disponible semblent toutefois être relativement faibles. Selon l'OFS¹⁰⁸, l'inégalité de revenu disponible de la population ne s'est pas modifiée entre 2010 et 2011. Elle s'est même réduite pour les ménages d'actifs.

3.4.2 Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Les mesures spécifiques prévues dans la prévoyance professionnelle doivent essentiellement être comprises comme visant à compenser l'adaptation du taux de conversion minimal. Le maintien des prestations du 2^e pilier est un objectif central de la réforme: le maintien du niveau des rentes nécessite une hausse des cotisations d'épargne'. Les coûts immédiats qui en résultent pour l'assuré sont contrebalancés par le maintien du niveau des rentes à long terme. De plus, les mesures en question valent pour la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle et n'ont donc d'impact direct que sur une partie des assurés. Ces mesures représentent en outre une amélioration de la prévoyance professionnelle, en particulier les femmes et les salariés à temps partiel.

Taux des bonifications de vieillesse

Les mesures prévues par la réforme n'affectent pas tous les groupes de population de la même façon. Le tableau suivant illustre, en pourcentage du salaire AVS, les effets des mesures sur les bonifications de vieillesse LPP pour différents revenus et différentes classes d'âge. Il s'agit des effets bruts de l'application de la LPP avant et après la réforme. Les effets effectifs seront moindres, car les règlements de nombreuses caisses de pension prévoient déjà des paramètres s'écartant des minima LPP. Le tableau permet donc d'identifier les groupes potentiellement les plus concernés

¹⁰⁸ OFS: «Revenus des ménages privés: l'inégalité des revenus est nettement réduite par la redistribution», septembre 2013.

par les mesures. Par contre, il ne permet pas de tirer des conclusions quant à la hausse effective des cotisations de vieillesse entraînée par la réforme.

Tableau 3-8

Augmentation des bonifications de vieillesse LPP en pourcentage du salaire AVS

Salaire AVS	15 000	20 000	25 000	30 000	40 000	50 000	60 000	70 000	80 000
Age									
25-34	5,3	5,3	4,3	4,0	2,5	1,7	1,1	0,7	0,4
35-44	8,6	8,6	7,2	6,8	4,8	3,5	2,7	2,1	1,7
45-54	13,1	13,1	11,0	10,4	7,3	5,5	4,3	3,4	2,7
55-65	13,1	13,1	10,6	9,9	6,2	4,0	2,5	1,4	0,7

L'écart entre les taux de bonification de la classe des 35-44 ans et ceux de la classe des 45-54 ans sera accru. Les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus ont actuellement tendance à être pénalisés sur le marché du travail, car leurs coûts salariaux sont plus élevés que ceux des salariés plus jeunes. Relever le niveau des bonifications dès l'âge de 45 ans permettra d'avancer le saut des bonifications de vieillesse à l'âge de 45 ans. Les salariés devront ainsi supporter dès l'âge de 45 ans les conséquences que des coûts salariaux plus élevés ont sur le marché du travail, tandis que les salariés de plus de 55 ans ne subiront plus d'augmentation de leurs taux de bonification. On peut supposer que les personnes de la catégorie d'âge de 45 ans sont mieux armées que celles de la catégorie d'âge de 55 ans pour faire face à une augmentation sensible des bonifications de vieillesse et que la nouvelle réglementation devrait dans l'ensemble améliorer la situation.

Déduction de coordination et abaissement du seuil d'accès

Avec le droit en vigueur, ce sont en particulier les salariés plus jeunes, les femmes et les personnes travaillant à temps partiel qui ne sont pas assurés sur une base obligatoire dans le 2^e pilier. La réglementation proposée en matière de déduction de coordination et d'abaissement du seuil d'accès permettra à ces travailleurs à bas revenus d'être mieux assurés dans la prévoyance professionnelle. En particuliers, il arrive fréquemment que les femmes soient occupées à temps partiel ou qu'elles touchent de bas revenus. Les mesures d'accompagnement prévues dans le 2^e pilier devraient entraîner une amélioration de la prévoyance professionnelle pour ces catégories. La charge salariale LPP sera ainsi identique à celle des autres classes de revenus (à âge égal).

Faute de données, il n'est pas possible d'estimer de manière précise l'ampleur des diminutions de salaire net et les éventuelles conséquences sociales pour les ménages concernés. Par contre, il ressort d'une étude que les bonifications de vieillesse à charge des salariés sont considérées par les assurés au 2^e pilier comme faisant partie

intégrante de leur salaire¹⁰⁹. Cela signifie aussi que les risques de subir une réduction d'employabilité du fait des coûts du travail devraient être supportés en premier lieu par les groupes les plus exposés aux effets de la réforme sur ces coûts.

Seule une analyse approfondie permettrait de dire dans quelle mesure le montant des cotisations d'épargne à la prévoyance professionnelle a une influence sur les comportements d'épargne et de consommation des différents groupes d'âge en fonction des phases de la vie auxquelles ils correspondent.

3.4.3 Harmonisation de l'âge de référence

Grâce aux mesures complémentaires visant une plus grande flexibilité du passage à la retraite, les personnes concernées pourront mieux organiser leurs dernières années de vie professionnelle (temps partiel), avec à la clé de nouvelles possibilités de se maintenir sur le marché de l'emploi. Il est cependant clair que les opportunités d'emploi pour les personnes les plus âgées dépendront en fin de compte de la politique des entreprises à l'égard de ce segment du marché du travail, cette politique dépendant largement de l'évolution conjoncturelle et structurelle de l'économie.

Femmes âgées de 65 ans en 2025

En 2025, lorsque le processus d'harmonisation sera achevé, le nouvel âge de référence concernera probablement 57 000 femmes. Le marché du travail n'aura toutefois à absorber que la main-d'œuvre dont on peut supposer qu'elle sera encore active à l'âge de 65 ans. Cela devrait représenter l'équivalent de 14 000 postes à plein temps, dans l'hypothèse où la participation au marché du travail durant l'année précédant l'âge de référence restera comparable à ce qu'elle est aujourd'hui. Comme exposé précédemment, le marché du travail devrait pouvoir absorber cette main-d'œuvre supplémentaire.

Femmes actives âgées de 61 à 66 ans en 2025

Les possibilités d'anticiper ou d'ajourner la retraite d'une ou plusieurs années de manière neutre du point de vue actuariel (les ajournements pourront même être formateurs de rente selon les cas) contribueront à flexibiliser le passage à la retraite de manière à mieux répondre aux préférences et capacités individuelles, et aussi aux besoins spécifiques des entreprises. Cela d'autant plus que les mécanismes pourront s'appliquer à des fractions de la rente. L'effet de cette flexibilité supplémentaire sur le taux d'activité des travailleurs âgés dépendra évidemment des opportunités d'emploi et des ressources financières à disposition des rentiers pendant la retraite.

L'analyse des conséquences du relèvement de 63 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes en 2005 montre, à partir de plusieurs sources (comptes individuels de l'AVS 2000-2008 et ESPA 2001-2009), que les femmes professionnellement actives ont eu tendance à décaler d'une année leur sortie du marché du travail. La transition en termes de taux d'activité – à savoir le retour à un taux de participation au marché du travail d'environ 45 % une année avant l'âge de la retraite – s'est effectuée sur

¹⁰⁹ INFRAS, Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, rapport de recherche n° 2/11, OFAS, Berne, 2011.

quatre ans. Les effets liés aux nouvelles règles de retraite flexible proposées par la réforme ne sont pas pris en compte ici.

Autres assurés

Le risque d'éviction des jeunes travailleurs, et donc d'augmentation de leur taux de chômage, devrait rester très faible, car les qualifications des personnes âgées et des personnes jeunes diffèrent passablement. Une hausse du taux de chômage ne devrait dès lors pas être observée.

4 Relation avec le programme de la législature

Le contenu de la réforme concorde avec le programme de législature 2011-2015. Les priorités fixées par le Conseil fédéral dans le domaine de la politique sociale sont le renforcement de la cohésion sociale, et la consolidation financière des assurances sociales dans la perspective de l'évolution démographique. En ce qui concerne la consolidation financière des assurances sociales, des projets doivent être adoptés dans le 1^{er} et le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse. Le programme de législature prévoit aussi l'égalité de traitement entre hommes et femmes, notamment dans les domaines de la famille, de la formation, du travail et de l'âge de la retraite.

5 Aspects juridiques

5.1 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 prestations complémentaires; art. 113 Cst. pour la prévoyance professionnelle; art. 114 Cst. pour l'assurance-chômage; art. 116 Cst. pour les allocations familiales et l'assurance-maternité; art. 117 Cst. pour l'assurance-accidents; art. 59, al. 4, Cst. pour les allocations pour perte de gain en cas de service; art. 59, al. 5, Cst. pour l'assurance-militaire) ainsi que dans celui du droit civil (art. 122 Cst.) et celui de la TVA (art. 130 Cst.). Les modifications de la LSA se fondent sur l'art. 122, al. 1, Cst.

La LAVS, la LAI, la LPC, la LACI, la LAPG, la LAFam, la LAA et la LAM sont soumises à la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA¹¹⁰), entrée en vigueur 1^{er} janvier 2003.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

5.2.1 Instruments des Nations Unies

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) de 1966 est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992¹¹¹. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, assurances sociales comprises.

¹¹⁰ RS 830.1

¹¹¹ RS 0.103.1

En outre, chaque Etat partie au Pacte 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).

La Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997¹¹². Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier le droit à la sécurité sociale (art. 11, par. 1, let. e). En outre, dans sa Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées (CEDAW/C/GC/27) du 16 décembre 2010, par. 42, le Comité de contrôle pour la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dit que «les Etats parties sont tenus de veiller à ce que les âges de départ à la retraite dans les secteurs public et privé ne soient pas discriminatoires à l'égard des femmes. Ils devraient donc veiller à ce que les politiques en matière de retraite ne soient en aucune manière discriminatoires, même pour les femmes qui choisissent de prendre leur retraite tôt, et à ce que toutes les femmes âgées qui ont travaillé bénéficient d'une pension acceptable».

5.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du Travail

La Convention n°128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants de 1967 a été ratifiée par la Suisse le 13 septembre 1977¹¹³. La partie III porte sur les prestations de vieillesse et la partie IV sur les prestations de survivants. Pour chacune de ces parties, 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. Elle prévoit également que le montant des prestations doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou de variations sensibles du coût de la vie (art. 29, par. 1).

5.2.3 Instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale de 1964 a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977¹¹⁴. Notre pays en a accepté notamment les parties V et X, portant respectivement sur les prestations de vieillesse et sur les prestations de survivants. Chacune de ces parties définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, le niveau et la durée de versement de celles-ci. Le Code prévoit également que le montant des prestations doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains qui résultent de variations sensibles du coût de la vie (art. 65, par. 10). Pour ce qui est du financement des systèmes de sécurité sociale, le Code prévoit que le coût des prestations et les frais d'administration doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des

¹¹² RS 0.108

¹¹³ RS 0.831.105

¹¹⁴ RS 0.831.104

modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui tiennent compte de la situation économique de la Partie contractante et de celle des catégories de personnes protégées (art. 70, par. 1).

5.2.4 Droit de l'Union européenne

L'art. 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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 réglée par le règlement (CE) n° 883/2004¹¹⁵ du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009¹¹⁶ du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004. 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 Etats communautaires, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire communautaire. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale, les Etats 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 communautaire. Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec la CE et ses Etats membres (ALCP), la Suisse participe à ce système de coordination et applique aujourd'hui dans ce contexte les deux règlements susmentionnés (cf. annexe II à l'ALCP, Coordination des systèmes de sécurité sociale).

5.2.5 Compatibilité avec le droit international

5.2.5.1 Mesures relatives à la retraite

La fixation d'une retraite flexible entre 62 et 70 ans avec un âge de référence de 65 ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes est compatible avec les conventions de l'ONU, de l'OIT et du Conseil de l'Europe ratifiées par la Suisse.

Les autres mesures relatives à la retraite ne posent pas de problème au regard du droit international applicable à la Suisse.

5.2.5.2 Mesures relatives à la prévoyance professionnelle

La nouvelle réglementation qu'il est proposé d'introduire en matière de déduction de coordination améliorera entre autres la prévoyance professionnelle des personnes travaillant à temps partiel et, de ce fait, profitera essentiellement aux femmes. Cela

¹¹⁵ RS 0.831.109.268.1

¹¹⁶ RS 0.831.109.268.11

va dans le sens de ce que préconise la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Les autres mesures prévues par le présent projet en matière de prévoyance professionnelle sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

5.2.5.3 Mesures relatives aux prestations

Pour ce qui est des prestations de survivants, la Convention n° 128 et le Code européen de sécurité sociale définissent l'éventualité couverte comme étant la perte de moyens d'existence subie par la veuve ou les enfants du fait du décès du soutien de famille (art. 21, par. 1, respectivement art. 60, par. 1). En outre, 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, par. g). Les deux instruments laissent une certaine marge de manœuvre aux Etats parties en les autorisant à poser des conditions au droit de la veuve à une rente. D'ailleurs, 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). On peut considérer que les veuves sans enfant sont capables de pourvoir à leurs propres besoins dans la mesure où la reprise ou l'augmentation de l'activité lucrative pour cette catégorie de personnes est exigible. Par ailleurs, des dispositions transitoires de longue durée seront prévues afin de préserver la protection sociale des veuves âgées. La suppression des rentes pour les veuves sans enfant – assortie de dispositions transitoires portant sur une longue période – ne devrait dès lors pas être considérée par les organes de contrôle internationaux comme incompatible avec les deux instruments susmentionnés.

La diminution de la rente du conjoint survivant de 80 à 60 % de la rente de vieillesse ne pose pas non plus de problème au regard de la Convention n° 128 et du Code européen de sécurité sociale. En effet, ces deux conventions fixent un taux de remplacement minimum que la prestation de survivant doit atteindre pour un bénéficiaire type qui, en l'occurrence, est une veuve ayant deux enfants. La diminution de la rente versée à la veuve étant compensée par l'augmentation des rentes d'orphelin de 10 % (elles passent de 40 à 50 %), le taux de remplacement peut être maintenu dans le cas du bénéficiaire type et, par voie de conséquence, le niveau des prestations fixé par ces deux conventions est respecté.

5.2.5.4 Fin de l'obligation de cotiser en cas d'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse AVS

En cas d'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse d'un Etat membre de l'UE, l'obligation de cotiser ne s'achève pas au moment de l'anticipation prévue par le droit étranger, mais trois ans avant l'âge de référence applicable en Suisse. Ce point est compatible avec l'art. 5, let. b, du Règlement (CE) n° 883/2004. Du fait des différences entre les législations en matière d'âge de la retraite et de possibilités d'anticipation de la rente, assimiler le moment du versement anticipé de prestations étrangères au moment du versement anticipé de prestations suisses ne serait ni proportionné ni justifié en ce qui concerne l'exemption de cotisations.

5.2.5.5

Anticipation dans l'AVS et années de jeunesse

Les accords conclus avec l'UE/AELE ainsi qu'avec d'autres Etats n'impliquent la prise en compte des périodes d'assurance effectuées à l'étranger ni pour le droit aux rentes de vieillesse suisses ni pour le calcul de leur montant.

De même, il n'existe pas d'obligation ou de base légale pour la prise en compte des années de jeunesse accomplies à l'étranger. En cas de perception anticipée d'une rente de vieillesse en Suisse, les années de jeunesse passées à l'étranger ne peuvent donc pas compenser la réduction de la rente AVS. Etant donné que les années de jeunesse effectuées à l'étranger sont prises en compte dans le pays concerné, les périodes de cotisation ne sont pas perdues et le traitement n'est donc pas discriminatoire.

En cas de perception anticipée d'une rente de vieillesse suisse par des personnes à bas revenus, les années de jeunesse en Suisse sont prises en compte et permettent de diminuer le taux de réduction appliqué. Cette diminution n'est par contre pas appliquée lorsque les années de jeunesse ont été effectuées à l'étranger, puisque ces années ne peuvent pas compenser la perception anticipée de la rente. C'est le taux de réduction actuariel ordinaire qui doit être utilisé dans ce cas.

Les personnes ayant effectué des années de jeunesse en Suisse ne sont donc pas traitées de la même façon que celles qui les ont réalisées à l'étranger. Ce traitement différencié s'avère proportionné et justifié, puisque les années de jeunesse effectuées à l'étranger, contrairement à celles accomplies en Suisse, ne contribuent pas au financement de l'AVS et ne peuvent pas être prises en compte pour la compensation de la prestation anticipée, mais qu'elles servent au financement de la rente partielle étrangère et sont prises en compte par l'assurance étrangère.

5.2.5.6

Mesures relatives au financement de l'AVS

Le mécanisme d'intervention financier qu'il est prévu d'introduire dans l'AVS pourrait conduire, si le deuxième seuil est franchi, à une adaptation moindre, voire à une suspension de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et des salaires, ce qui pourrait, dans certaines situations, aller à l'encontre des exigences prévues en la matière par la Convention n°128 et le Code européen de sécurité sociale. Ce dernier instrument prévoit en effet que le montant des prestations, de vieillesse notamment, doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains qui résultent de variations sensibles du coût de la vie. C'est dire en substance que si le deuxième seuil était franchi et que, dans le même temps, le coût de la vie devait sensiblement augmenter, une adaptation moindre ou une suspension de l'adaptation des rentes pourrait s'avérer problématique. Néanmoins, des cautions sont prévues. En effet, la suspension de l'adaptation des rentes ne peut durer que cinq ans et un niveau des rentes à 95 % par rapport à une adaptation selon l'indice mixte reste garanti. De plus, ces mesures sont levées dès que la première étape est mise en œuvre ou si la situation s'améliore.

Les autres mesures concernant le financement de l'AVS sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

5.2.5.7 Autres mesures

Les autres mesures prévues par le présent projet de réforme ne posent pas de problème au regard du droit international applicable à la Suisse.

5.3 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 seront effectuées selon la procédure normale pour l'adoption d'actes législatifs. Le projet est présenté sous la forme d'un acte modificateur unique qui contient l'ensemble des modifications des lois spéciales concernées.

5.4 Délégation de compétences législatives

AVS

- Des prescriptions peuvent être édictées pour le calcul de la rente anticipée, en particulier dans le cas où l'assuré modifie le pourcentage de rente perçu au cours de la période d'anticipation (art. 40, al. 4, LAVS). Dans le domaine des prestations complémentaires, le calcul des revenus suppose de régler les cas dans lesquels la personne touche simultanément une rente anticipée et une rente d'invalidité conformément à l'art. 40^{bis} LAVS ou une rente de survivants conformément à l'art. 40^{ter} LAVS (art. 11, al. 1, let. d^{bis}, LPC).
- Les modalités de la prise en compte des années de jeunesse en cas d'anticipation de la rente de vieillesse doivent être précisées (art. 40^{sexies}, al. 5, LAVS).
- L'obligation de payer des intérêts sur les créances en réparation résultant de la responsabilité de l'employeur (art. 52, al. 7, LAVS) ou de la responsabilité d'associations fondatrices ou de l'Etat (art. 70, al. 1^{bis}, LAVS) doit être concrétisée.
- Des dispositions détaillées doivent être édictées au sujet des réserves des caisses de compensation professionnelles et des indemnités attribuées aux caisses de compensation en cas de reprise de la gestion d'une caisse dissoute (art. 60, al. 1^{bis} et 1^{ter}, LAVS).
- L'échange électronique de données entre les autorités compétentes doit être réglé (art. 63, al. 3^{bis} et 3^{ter}, LAVS et art. 26b LPC).
- La participation de la Confédération au financement de l'AVS doit être précisée (art. 103, al. 3, LAVS). La contribution fédérale à l'AI doit être réduite dès que le désendettement de l'assurance sera achevé (al. 1 des dispositions finales de la modification du... [LAI]).
- Fonds de compensation: obligation est faite de vérifier périodiquement si l'évolution financière de l'assurance est équilibrée. S'il apparaît que le niveau du Fonds de compensation AVS risque de passer sous le seuil légal au cours des trois années qui suivent, le Conseil fédéral doit soumettre des mesures de stabilisation à l'Assemblée fédérale (art. 113, al. 2, LAVS). Si le

niveau du Fonds de compensation AVS passe sous le seuil légal et que le déficit du résultat de répartition est supérieur à 3 % des dépenses annuelles pendant deux années consécutives, l'adaptation des rentes est suspendue et les taux de cotisation sont relevés (art. 113, al. 3, let. a et b, LAVS). Par ailleurs, le Conseil fédéral règle la coordination avec l'assurance-invalidité nécessaire par les effets de l'adaptation des rentes ou de leur suspension, en cas de concours' avec des rentes pour personnes mariées (art. 35 LAVS) et en cas de concours avec des rentes d'orphelin ou avec des rentes pour enfant (art. 37^{bis} LAVS) (art. 113, al. 3, let. c, LAVS).

LPP

L'art. 97, al. 1, LPP donne au Conseil fédéral la base légale nécessaire pour prendre les mesures propres à assurer la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle. Le présent projet prévoit de déléguer expressément au Conseil fédéral les compétences suivantes:

- Pour les dispositions concernant l'âge du départ à la retraite: réglementation des exceptions autorisant une perception des prestations de vieillesse avant l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse (art. 13, al. 2, LPP); édicition de dispositions d'exécution concernant la flexibilisation de l'âge de la retraite (art. 13a, al. 5, LPP); définition des taux de conversion minimaux applicables en cas de perception de prestations de vieillesse avant ou après l'âge de référence (art. 14, al. 2, LPP); définition des taux de conversion minimaux LPP pendant l'abaissement du taux de conversion minimal de 6,8 % à 6,0 % compte tenu de l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes (let. b des dispositions transitoires LPP du projet).
- Réglementation des modalités d'application et des exceptions à l'obligation d'établir des listes de candidats pour l'élection des représentants des salariés dans l'organe paritaire (art. 51, al. 6, LPP).
- Edicition de dispositions concernant les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes et les institutions chargées des placements de la fortune (art. 53a, let. a, LPP).
- Edicition d'exceptions concernant l'exécution d'une liquidation partielle parce que les charges seraient disproportionnées (art. 53d, al. 1, LPP).
- Edicition de dispositions concernant les modalités de détermination des cotisations pour la couverture des risques de décès et d'invalidité selon des principes collectifs (art. 65, al. 2^{bis} LPP).
- Réglementation des possibilités de rachat en cas de perception des prestations de prévoyance (art. 79b, al. 2, LPP).
- Edicition de prescriptions concernant l'établissement de bases actuarielles (art. 97, al. 1^{bis}, LPP).
- Réglementation concernant le calcul des versements pour la génération transitoire (let. c des dispositions transitoires LPP du projet).

LFLP

- Fixation d'un capital initial et des prestations de garantie pour la création d'institutions de libre passage et réglementations analogues pour les institutions existantes (art. 26, al. 1^{bis}, LFLP).

LSA

- Ediction de règles pour la déduction à titre transitoire de la quote-part-minimum pour la récupération de la solvabilité (art. 37, al. 4^{bis}, LSA).

En raison de l'introduction d'une obligation de payer des intérêts sur la réparation du dommage (art. 52, al. 7, et art. 70, al. 1^{bis}, LAVS), le Conseil fédéral est tenu de régler les modalités.

5.5 Conformité à la législation sur la protection des données

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

Modification de la Constitution fédérale

Art. 130, al. 3^{bis}, let. a et b et al. 3^{ter}

Les raisons et les modalités de cette modification sont exposées au point 2.5.1.

3^{bis}: Cet alinéa attribue une compétence au législateur en ce qui concerne le financement de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) au-delà du point de pourcentage déjà prévu à l'al. 3. Cette compétence est limitée à un relèvement de deux points de TVA au maximum.

Le relèvement des taux de la TVA n'est possible que si le principe de l'harmonisation de l'âge de référence des hommes et des femmes est inscrit dans la loi, de même que les nouvelles règles limitant les conditions d'octroi des rentes de survivants (cf. commentaires des art. 23, 24 et 24a LAVS). Ces deux conditions sont cumulatives. Vu l'étendu des dispositions transitoires relatives à l'introduction de ces deux mesures, le relèvement des taux de la TVA peut être mis en œuvre avant l'expiration de ces dernières. Le but de cette disposition est de créer un lien symétrique entre la loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et l'arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée.

3^{ter}: L'al. 3^{ter} précise en outre que le produit du relèvement des taux de la TVA est exclusivement attribué au financement de l'AVS. Les nouvelles recettes n'auront plus explicitement pour but de couvrir la charge démographique subie par l'AVS.

Modifications du CC

Art. 89a, al. 6, ch. 2, 2a (nouveau) et 14

Ch. 2 et 2a: L'art. 89a, al. 6, énumère les dispositions de la LPP qui régissent aussi les institutions de prévoyance actives uniquement dans le domaine subobligatoire de la prévoyance.

Dans sa teneur actuelle, qui date de la 1^{re} révision de la LPP, le ch. 2 est caduc puisque la disposition relative aux «versements supplémentaires pour la retraite anticipée» se trouvait dans la 11^e révision de l'AVS, qui n'est pas entrée en vigueur. Il faut en revanche étendre le champ d'application pour une disposition de la LPP introduite par la révision actuelle.

Le présent projet institue en effet un modèle de retraite flexible dans la prévoyance professionnelle en fixant un âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse. Pour que celui-ci soit valable également en dehors du régime obligatoire, il faut que le champ d'application des art. 13a, al. 2, et 13a AP-LPP soit étendu aux institutions qui couvrent uniquement la partie subobligatoire de la prévoyance professionnelle.

Ces dispositions ne s'appliquent toutefois qu'aux institutions de prévoyance dont le règlement prévoit un droit à des prestations de vieillesse. Les fonds patronaux, par exemple, ne sont pas concernés.

Ch. 14: L'objet de l'art. 65, al. 2^{bis}, AP-LPP doit figurer dans la liste de l'art. 89a, al. 6, afin que la disposition relative au calcul des cotisations servant à couvrir les risques de décès et d'invalidité selon des principes collectifs vaille également pour les institutions actives uniquement dans la partie surobligatoire de la prévoyance professionnelle.

Modifications de la LTVA

Art. 25, al. 1., 2, phrase introductive et 4, 1^{re} phrase

Conformément à la compétence qu'il est prévu d'inscrire à l'art. 130 Cst. dans un nouvel alinéa (3^{bis}), les taux de la TVA sont relevés de 1 point afin de garantir le financement de l'AVS. Ce relèvement concerne le taux normal, le taux réduit pour les biens de consommation courante et le taux spécial réservé aux prestations du secteur de l'hébergement. Il peut être proportionnel (et respecter le rapport entre les taux) ou linéaire (et consister en l'ajout d'un point à tous les taux). S'il est proportionnel, les taux sont les suivants: 8,6 % pour le taux normal, 2,7 % pour le taux réduit et 4 % pour le taux spécial. S'il est linéaire, le taux normal est de 8,6 %, tandis que le taux réduit passe à 3,4 % et le taux spécial à 4,6 %.

Art. 28 al. 2

Les assujettis ayant acquis des produits auprès de producteurs indigènes non assujettis à la loi sur la TVA (agriculteurs, éleveurs de bétail, etc.) peuvent déduire, au titre de l'impôt préalable, une part du montant qui leur a été facturé. Le relèvement des taux de la TVA nécessite une adaptation du pourcentage définissant la part de ce montant. Si le relèvement est proportionnel, le taux est adapté à 2,9 %, et s'il est linéaire, à 3,1 %.

Art. 37 al. 1

Les assujettis dont le chiffre d'affaires annuel et la dette fiscale ne dépassent pas les montants fixés par la loi peuvent calculer leur décompte au moyen du taux de la dette fiscale. Le relèvement des taux de la TVA nécessite une adaptation des montants maximaux retenus pour le chiffre d'affaires et pour la dette fiscale utilisés dans la méthode des taux de dette fiscale. Pour les deux variantes (relèvement proportionnel ou linéaire), le plafond du chiffre d'affaires est désormais fixé à 5,05 millions de francs et celui de la dette fiscale, à 113 000 francs.

Art. 55 Taux de l'impôt

Cf. commentaire de l'art. 25, al. 1, al. 2, phrase introductive, et al. 4, 1^{re} phrase LTVA.

Loi fédérale sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AVS/AI (nouvelle)

La modification de l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI (RS 641.203; ci-après: l'arrêté) est une révision totale. Depuis la révision totale de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, la forme de l'arrêté fédéral n'est plus prévue pour les dispositions fixant des règles de droit. C'est pourquoi une nouvelle loi fédérale doit être édictée.

Art. 1

Sur le plan matériel, cet article est identique à l'art. 1 de l'arrêté en vigueur. Seules les références aux articles de la Constitution fédérale relatifs aux taux de la TVA ont été adaptées étant donné que ceux-ci ont été modifiés lors de la révision totale de la Constitution fédérale.

Art. 2

A l'exception des al. 2 et 4, cet article reprend la teneur de l'art. 2 de l'arrêté en vigueur.

Al. 2: La modification effectuée à l'al. 2 est une conséquence du désenchevêtrement partiel des comptes de la Confédération et de ceux de l'AVS, la contribution de la Confédération au financement de l'AVS passant de 19,55 % à 10 % des dépenses de l'assurance. La part des recettes générées par le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999, doit correspondre au taux de la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS, à savoir 10 %. La formulation évite par ailleurs l'emploi du terme «réserve», qui prête à malentendu.

Al. 4: La précision est désormais nécessaire étant donné que le Fonds de compensation de l'AVS est distinct de celui de l'AI depuis le 1^{er} janvier 2011.

Art. 3

Comme il s'agit d'une révision totale, l'arrêté fédéral en vigueur est abrogé.

Modifications de la LAVS

Art. 1a à 1d

L'art. 1a a pris de l'ampleur à chaque nouvelle révision de loi. Il contient aujourd'hui à la fois les conditions de l'assujettissement obligatoire à l'assurance, de l'exemption de l'obligation d'assurance, de la continuation de l'assurance et de l'adhésion à celle-ci. Une nouvelle systématique s'impose si l'on veut améliorer l'intelligibilité de ces règles. Le projet consacre à chacun des principes un article distinct et le contenu des dispositions de l'art. 1a est réorganisé comme suit:

- Art. 1a Assurance obligatoire
- Art. 1b Exemptions de l’assurance obligatoire
- Art. 1c Assurance continuée
- Art. 1d Adhésion à l’assurance

Art. 1a

L’art. 1a du projet, qui définit le cercle des personnes obligatoirement assujetties à l’assurance, reprend la teneur des al. 1 et 1^{bis} de l’art. 1a en vigueur moyennant certaines modifications sur le plan matériel:

Let. a: Ne seront désormais assurées à l’AVS en raison de leur domicile que les personnes qui n’exercent d’activité lucrative ni en Suisse ni dans un autre Etat. Celles qui, domiciliées en Suisse, travaillent dans un Etat avec lequel la Suisse n’a pas conclu de convention de sécurité sociale ne seront plus tenues de s’assurer en Suisse. Cette modification tient compte de la réalité économique d’aujourd’hui et du principe de l’assujettissement à la législation du lieu de travail qui prévaut en général dans le contexte international (comme dans toutes les conventions de sécurité sociale existantes et dans les accords de libre circulation avec l’UE et l’AELE), et elle prévient toute double imposition due à l’obligation de payer des cotisations. Nombre d’actifs travaillant dans un Etat avec lequel la Suisse n’a pas conclu de convention de sécurité sociale ignorent par ailleurs totalement qu’ils sont (aussi) assujettis à l’AVS; ils ne s’annoncent par conséquent pas à la caisse de compensation compétente à raison de leur domicile. Les caisses de compensation, quant à elles, sont dans l’impossibilité de constater une activité professionnelle à l’étranger; elles enregistrent seulement les personnes qui les renseignent sur leur activité lucrative dans un Etat avec lequel la Suisse n’a pas conclu de convention de sécurité sociale. Elles ne reçoivent une communication fiscale qu’au sujet de personnes imposées d’après la dépense. Or, pour la plupart, celles-ci ne sont nullement assujetties à l’AVS, étant assurées dans leur pays respectif en vertu de l’Accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l’UE, de la Convention de l’AELE, ou d’une convention de sécurité sociale.

Let. b: Cette disposition reprend entièrement celle qui est en vigueur.

Let. c: Dans sa teneur actuelle, l’art. 1a, al. 1, let. c, ch. 1, règle l’assurance obligatoire des ressortissants suisses qui travaillent à l’étranger au service de la Confédération. Le projet prévoit que ceux-ci ne seront plus assujettis obligatoirement à l’AVS que s’ils sont exemptés, au titre de privilèges et d’immunités, de l’obligation découlant du principe de l’assujettissement à la législation du lieu de travail, conformément aux règles du droit international public (notamment les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques [RS 0.191.01] et consulaires [RS 0.191.02]). Le cercle des personnes éligibles est, d’une part, réduit à celles qui n’ont pas la possibilité d’être assujetties à l’assurance obligatoire à l’étranger en raison de leur activité officielle au service de la Confédération et qui, partant, sont tributaires d’un assujettissement à l’AVS. Le projet ouvre, d’autre part, le champ d’application de la disposition, en prévoyant l’assujettissement obligatoire à l’AVS non seulement de ressortissants suisses, mais aussi de ressortissants de l’UE et de l’AELE. Cette modification est due au fait que toujours plus de spécialistes en provenance des pays de l’UE et de l’AELE sont recrutés en Suisse et que des ressortissants de pays étrangers au service de la Confédération bénéficient aussi de privilèges et d’immunités.

Aux termes de l'actuel art. 1a, al. 1, let. c, ch. 3, sont assurés à l'AVS les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service d'organisations d'entraide privées soutenues de manière substantielle par la Confédération en vertu de l'art. 11 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales; comme cette disposition s'est avérée insatisfaisante, le projet la supprime. En effet, elle concerne des organisations qui sont en relation contractuelle régulière avec la DDC par le biais de contrats de programme. Renégociés tous les quatre ans, ceux-ci sont en général renouvelés, mais pas tous. Il s'ensuit que la continuité de l'assurance ne peut pas être garantie, ce qui entraîne une insécurité juridique. La disposition actuelle a par ailleurs été à l'origine d'une inégalité de traitement entre les collaborateurs des organisations d'entraide, car seuls les ressortissants suisses ont la possibilité d'être assurés, et non les ressortissants étrangers, alors que les organisations en recrutent toujours plus souvent. Il a également été souvent reproché que, du fait précisément de critères manquant de clarté, tous les employeurs n'étaient pas traités sur un pied d'égalité. Au surplus, les organisations d'entraide sont aujourd'hui des entreprises professionnelles en mesure d'assurer suffisamment leur personnel à titre privé. C'est pourquoi la disposition est supprimée.

Les collaborateurs des organisations d'entraide ont toutefois la possibilité de rester assurés à l'AVS, indépendamment de leur nationalité, s'ils justifient d'un lien suffisant avec la Suisse (cela suppose un assujettissement préalable de trois ans, cf. art. 1c P-LAVS).

Let. d: S'agissant des membres de la famille qui accompagnent à l'étranger une personne assurée en vertu de l'art. 1a, let. c, mais qui n'exercent pas eux-mêmes une activité lucrative, ainsi que de ceux qui naissent à l'étranger durant un tel séjour, ils ne sont pas assurés en vertu des privilèges et immunités qui leur sont conférés; cela justifie qu'ils bénéficient de la protection d'assurance obligatoire de l'AVS. L'adhésion à l'assurance fait l'objet de l'art. 1a, al. 4, let. c, du droit en vigueur.

Let. e: La disposition du projet correspond pour l'essentiel à celle de l'art. 1a, al. 1, let. c, ch. 2, du droit en vigueur.

Art. 1b

Le projet crée un art. 1b qui reprend les exemptions de l'assurance obligatoire prévues à l'art. 1a, al. 2, du droit actuel; mais il présente aussi des adaptations afin de tenir compte de l'évolution des dernières années. L'exemption prévue aujourd'hui à l'art. 1a, al. 2, let. b, pour les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants si l'assujettissement à l'AVS constituait pour elles un cumul de charges trop lourdes n'est plus d'actualité. La Suisse a conclu de nombreuses conventions de sécurité sociale, ce qui a permis de réduire le nombre de cas où une personne est simultanément assujettie de manière obligatoire dans deux ou plusieurs Etats. Par ailleurs, la suppression du domicile comme critère d'assujettissement obligatoire en Suisse (cf. art. 1a, let. a) ainsi que la suppression de l'assurance obligatoire pour les ressortissants suisses au service d'organisations d'entraide privées (cf. art. 1a, let. c) vont vider de sa substance le champ d'application de l'exemption pour cumul de charges trop lourdes.

Let. a: Cette disposition concerne les ressortissants étrangers bénéficiant de privilèges et d'immunités en vertu de la loi sur l'Etat hôte (RS 192.12). Actuellement,

l'art. 1a, al. 2, let. a, prévoit pour ces personnes une exemption complète de l'obligation d'être assuré. Le projet réserve cette exemption à l'activité effectuée dans le cadre d'une mission officielle et règle simultanément le statut des membres de la famille des personnes concernées. Avec le temps, la situation a en effet évolué: il arrive que les personnes au bénéfice de privilèges et d'immunités exercent une activité lucrative accessoire (par exemple une charge d'enseignement dans une université) et que les membres de leur famille, en particulier leur conjoint, exercent aussi une activité lucrative dans l'Etat hôte. En pratique, il a d'ores et déjà été tenu compte de cette évolution, comme en atteste l'ordonnance relative à la loi sur l'Etat hôte (art. 21, al. 4, et art. 22, al. 4, OLEH; RS 192.121;). Celle-ci prévoit que la personne appelée en qualité officielle qui exerce une activité lucrative accessoire ne bénéficie pas de privilèges ni d'immunités pour ce qui concerne cette activité et qu'elle est en particulier soumise à son égard à la législation suisse de sécurité sociale. L'exercice d'une activité lucrative suppose une autorisation expresse du DFAE.

Sauf dispositions contraires et prioritaires du droit international, l'exemption de l'assurance obligatoire n'a pas une portée générale, mais se limite aux activités accomplies à titre officiel pour un bénéficiaire institutionnel. Cette disposition est conforme à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01, art. 33) et à la convention de Vienne sur les relations consulaires (RS 0.191.02, art. 48), qui prévoient que l'agent diplomatique est, pour ce qui est des services rendus à l'Etat accréditant, exempté des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditaire. C'est pourquoi le revenu des activités lucratives accessoires est soumis par principe au droit régissant les cotisations.

Le projet précise que les membres de la famille sont eux aussi exemptés de l'assurance uniquement s'ils n'exercent pas d'activité lucrative.

Let. b: La catégorie des personnes concernées par l'exemption définie dans cette disposition correspond exactement à celle de l'art. 1a, al. 2, let. c, du droit en vigueur.

Il est proposé de renoncer à la norme accordant au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités, car la norme générale de l'art. 154, al. 2, suffit.

Art. 1c

Al. 1 et 2: L'assurance continuée, actuellement réglée à l'art. 1a, al. 3, permet – à condition d'avoir été assuré préalablement pendant cinq ans– à deux catégories de personnes différentes de rester assurées:

- les personnes qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur dont le siège est en Suisse et qui sont rémunérées par lui, pour autant qu'il y consente (let. a);
- les étudiants sans activité lucrative qui quittent leur domicile en Suisse pour effectuer leur formation à l'étranger, jusqu'à la fin de l'année de leurs 30 ans (let. b).

Ces dispositions ne sont reprises qu'en partie dans l'art. 1c: la disposition concernant les étudiants qui partent effectuer leur formation à l'étranger peut être purement et simplement supprimée, vu qu'elle n'a presque jamais été utilisée depuis 2001, date à laquelle elle est entrée en vigueur (on recense douze demandes d'affiliation de 2001

à 2013 et neuf affiliés encore actifs au premier trimestre 2013). Comme les étudiants se rendant à l'étranger conservent normalement leur domicile en Suisse en application de l'art. 23, al. 1, CC (le séjour dans une institution de formation ne constitue en soi pas le domicile) et que bon nombre d'entre eux exercent une activité lucrative et ne remplissent ainsi plus les conditions nécessaires à la continuation de l'assurance, le champ d'application de cette disposition est quasi nul.

La possibilité de rester assuré prévue pour les personnes qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur ayant son siège en Suisse doit non seulement être maintenue dans cet art. 1c, al. 1, let. a, mais aussi étendue, moyennant le raccourcissement de la durée d'affiliation préalable requise de cinq à trois ans.

Le projet ouvre également cette possibilité à deux autres catégories de personnes qui sont actuellement susceptibles d'être concernées soit par l'assurance obligatoire, soit par une adhésion à l'assurance:

- La *let. b* vise les personnes qui, vu la modification apportée à l'art. 1a, al. 1, let. a, en vigueur, ne seront plus obligatoirement assurées en raison de leur domicile en Suisse. Dans le projet, le domicile n'est plus une caractéristique impliquant l'assurance obligatoire que pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative nulle part. Le fait qu'en dépit de son domicile en Suisse une personne ne soit pas soumise à l'assurance obligatoire peut désormais se justifier non seulement en vertu d'une convention internationale (c'est déjà le cas aujourd'hui), mais aussi de façon générale du fait qu'elle exerce une activité lucrative à l'étranger. C'est pourquoi la possibilité de continuer d'être assuré doit être étendue à toutes les personnes qui, en raison d'une activité lucrative exercée à l'étranger, ne sont pas soumises à l'assurance obligatoire Suisse. Dans le but d'harmoniser les possibilités de rester assuré, l'adhésion à l'assurance est transformée en une continuation de l'assurance moyennant une durée d'affiliation préalable de trois ans.
- La *let. c* vise les personnes qui n'exercent pas elles-mêmes d'activité lucrative, mais accompagnent à l'étranger leur conjoint qui y travaille pour le compte d'un employeur suisse. Conformément à l'art. 1a, al. 4, let. c, en vigueur, ces personnes peuvent actuellement opter pour adhérer à l'assurance. L'adhésion à l'assurance prévue pour les conjoints sans activité lucrative est transformée en une assurance continuée avec une durée préalable d'assujettissement de trois ans. Cela instaure une égalité de traitement entre conjoints lorsque l'un d'eux exerce une activité à l'étranger pour le compte d'un employeur suisse, car les deux devront désormais avoir été préalablement assurés. Le projet précise en outre au niveau de la loi que la personne doit accompagner à l'étranger son conjoint assuré, ce que le droit en vigueur ne règle aujourd'hui qu'au niveau du règlement.

Al. 3: Ici, comme pour les possibilités de rester assuré du droit en vigueur, il faut accorder au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités (le projet reprend l'actuel art. 1a, al. 5, LAVS).

Art. 1d

Les dispositions actuelles concernant l'adhésion à l'assurance (art. 1a, al. 4, let. a à c) portent sur trois cas de figure de nature différente. Les cas visés aux let. a et c sont pour l'essentiel traités, dans le présent projet, à l'article portant sur la possibilité de rester assuré (art. 1c, al. 1, let. b et c).

L'art. 1d reprend telle quelle la disposition concernant l'adhésion à l'assurance de l'actuel art. 1a, al. 4, let. b. Elle s'applique aux ressortissants suisses qui travaillent pour un bénéficiaire institutionnel, par exemple l'OMC. Il n'est plus besoin d'une norme de compétence, dans la mesure où les modalités sont réglées dans les échanges de lettres relatifs aux accords de siège.

Art. 2, al. 1^{bis} et 5^{bis}

Al. 1^{bis}. Etant donné que la durée d'assurance préalable est fixée à cinq ans dans le droit en vigueur, l'adhésion à l'assurance facultative est possible uniquement pour les enfants ayant 5 ans révolus. Le risque d'invalidité est, cependant, aussi couvert dans le cadre de l'art. 9, al. 2, LAI (mesures de réadaptation) lorsque l'enfant n'est pas assuré à titre facultatif. En revanche, l'absence de possibilité d'assurance pour les enfants peut entraîner des conséquences plus tard, lorsqu'ils atteignent l'âge adulte. D'une part, ils n'auront pas le droit de demander une rente d'invalidité extraordinaire s'ils ont à nouveau leur domicile en Suisse. D'autre part, ils ne pourront pas payer de cotisations pour prévenir toute lacune de cotisation le jour où ils reviendront en Suisse. Le Tribunal fédéral, qui a déjà traité cette problématique (ATF 136 V 161), a signalé qu'il revenait au législateur de modifier cette disposition.

Au nom de l'égalité de traitement, les enfants qui accompagnent leurs parents à l'étranger ou qui sont nés à l'étranger seront désormais automatiquement assurés à l'assurance facultative. Il ne sera pas nécessaire d'en faire la demande. En revanche, il faudra que l'un des parents au moins soit assuré à titre obligatoire conformément à l'art. 1c, al. 1, let. a, ou en vertu d'une convention internationale (détachement), ou assuré à l'AVS à titre facultatif conformément à l'art. 2, al. 1. L'assurance de l'enfant via les parents (ou l'un d'eux) s'éteint lorsque ceux-ci (ou celui-ci) font valoir leur droit à la retraite, reviennent en Suisse ou, au plus tard, le jour où l'enfant est lui-même tenu de payer des cotisations en vertu de l'art. 3 (le 1^{er} janvier de l'année civile où il a 18 ans révolus s'il exerce une activité lucrative, sinon le 1^{er} janvier de l'année civile qui suit la date à laquelle il a eu 20 ans).

Si, arrivé à l'âge adulte, l'enfant demeure à l'étranger et souhaite rester assuré à l'AVS, il peut le faire en adhérant lui-même à l'assurance à titre facultatif, s'il remplit les conditions requises. Si le délai d'adhésion est respecté, le critère de la durée d'assurance préalable est également rempli, en raison de l'assurance automatique préalable.

Al. 5^{bis}. La Garde suisse pontificale est engagée directement par le pape. Il ne s'agit pas d'une armée étrangère au sens du code pénal militaire, mais d'un simple corps de police. C'est pourquoi prendre service auprès de la Garde suisse pontificale ne requiert pas l'autorisation du Conseil fédéral. La durée minimale de service y est de 25 mois. Les statistiques indiquent que 80 % des gardes demeurent moins de trois ans au Vatican. Chaque année, 30 à 35 nouveaux gardes sont engagés tandis que le même nombre de gardes quittent le service. La Garde suisse a un effectif d'environ 130 personnes.

Les gardes suisses sont assurés auprès du *Fondo pensioni* du Vatican pour les risques de vieillesse, de décès et d'invalidité et ils paient des cotisations représentant 9,9 % de leur salaire (l'employeur paie des cotisations d'un taux de 8,35 %). Le droit à une rente de vieillesse du *Fondo pensioni* prend naissance après quinze ans de cotisation au plus tôt, et le droit à une rente de survivants ou d'invalidité après cinq ans de cotisation au plus tôt. Les gardes versent de surcroît des cotisations de 2 % pour les soins en cas de maladie, mais ils ne bénéficient pas d'une couverture d'assurance en cas de chômage ni ne perçoivent de prestations familiales en espèces.

Vu qu'ils logent au Vatican, y exercent leur activité et ne sont pas au service de la Confédération, les gardes ne sont pas assujettis à l'assurance AVS/AI obligatoire. Ils peuvent toutefois adhérer à l'AVS/AI à titre facultatif. L'assurance facultative constitue souvent pour eux une charge importante, vu leurs modestes moyens financiers et les cotisations qu'ils paient à l'Etat du Vatican. Or la Garde suisse jouit d'une renommée internationale, véhicule une image positive de la Suisse à l'étranger et reste en lien étroit avec notre pays. Il importe donc que les gardes puissent adhérer à l'assurance AVS/AI à titre facultatif sans que cela génère pour eux des charges trop lourdes, et rester au service du pape. En effet, il ne faudrait pas qu'ils aient à craindre que leur éloignement de la Suisse ait des répercussions négatives sur leurs attentes de rente et qu'ils manquent d'une couverture d'assurance en cas d'invalidité.

Pour réduire la charge des cotisations – ce qui peut, il est vrai, entraîner une diminution de la rente de vieillesse et, le cas échéant, de la rente de décès ou d'invalidité –, les gardes seront considérés à l'avenir comme des personnes sans activité lucrative. La modification proposée s'appliquera à tous les gardes en service auprès de la Garde suisse pontificale qui auront déjà adhéré à l'assurance AVS/AI à titre facultatif lors de l'entrée en vigueur de la révision. Le changement de statut sera effectué automatiquement par la Caisse suisse de compensation. Quant à ceux qui n'auront pas adhéré à l'assurance AVS/AI à titre facultatif avant l'entrée en vigueur de la révision et pour lesquels le délai d'adhésion d'un an sera déjà passé, ils ne bénéficieront pas d'un nouveau délai et n'auront donc plus la possibilité d'adhérer à l'assurance AVS/AI à titre facultatif.

Art. 3, al. 1

Comme dans sa version actuelle, l'art. 3 règle l'obligation de cotiser qui échoit aux assurés. L'al. 1 reprend telle quelle la disposition qui concerne les personnes exerçant une activité lucrative.

Le projet règle la durée de l'obligation de cotiser des personnes sans activité lucrative dans un al. 1^{bis} distinct. Alors que le droit en vigueur leur impose l'obligation de cotiser jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite (64 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes), le projet fait durer cette obligation jusqu'à l'âge de référence, fixé à 65 ans pour les deux sexes (let. a). Comme l'âge de référence pour les femmes sera progressivement relevé, conformément aux dispositions finales, la durée de l'obligation de cotiser sera elle aussi augmentée progressivement pour les femmes de la génération transitoire (cf. à ce sujet les dispositions finales). Mais si une personne assurée fait usage de la possibilité d'anticiper la perception de la totalité de sa rente de vieillesse, elle ne sera plus tenue de payer des cotisations en tant que personne sans activité lucrative (let. b). Cela signifie que, si elle continue d'exercer une activité lucrative, elle paiera encore des cotisations, mais elle ne sera

plus obligée d'acquitter des cotisations en tant que personne sans activité lucrative fondées sur le calcul comparatif prévu à l'art. 10, al. 1, LAVS en relation avec l'art. 28^{bis} RAVS. Toutefois, les assurés qui feront valoir leur droit à un pourcentage de la rente resteront quant à eux soumis à l'obligation de cotiser prévue dans les dispositions légales générales, que ce soit en tant que personnes sans activité lucrative ou en tant que personnes exerçant une activité lucrative.

Art. 4

L'art. 4 du droit actuel contient deux alinéas. Le premier fixe le principe selon lequel les cotisations sont calculées en pourcentage du revenu, et le second définit dans quelle mesure le Conseil fédéral peut excepter des revenus de ce calcul. Ces exceptions concernent, d'une part, les revenus provenant d'une activité lucrative exercée à l'étranger et, d'autre part, la franchise pour les rentiers actifs. Le projet prévoit de les supprimer toutes deux, de sorte qu'il ne restera de l'art. 4 que la teneur de l'al. 1 en vigueur.

La suppression de l'exception prévue à l'al. 2, let. a, concernant le revenu provenant d'une activité lucrative exercée à l'étranger découle de la nouvelle législation sur l'assujettissement à l'assurance. Au sujet de la suppression de l'al. 2, let. b, concernant la franchise accordée aux rentiers, on se reportera aux explications figurant en 2.1.3.6 Prise en compte des cotisations versées après l'âge de référence et suppression de la franchise AVS.

Art. 5, al. 3, let. b

L'art. 5 règle le droit des cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité dépendante, et l'al. 3 le cas spécifique des membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale. La let. b définit en quoi consiste leur salaire déterminant lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite. Vu le relèvement de cet âge que la fixation d'un âge de référence unique de 65 ans représente pour les femmes, il faut modifier l'âge indiqué dans cette disposition.

Art. 8

L'art. 8 contient les règles essentielles concernant les cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante.

Al. 1: Dans sa version actuelle, l'al. 1 contient deux clauses privilégiant les indépendants: l'une fixe le taux de cotisation à 7,8 % en principe, l'autre consiste en un barème dit dégressif selon lequel une fourchette de revenu déterminée est avantagée par l'abaissement de ce taux jusqu'à 4,2 %. Le projet prévoit la suppression de ces deux privilèges (cf. 2.4.2.1 Harmonisation du taux de cotisation et 2.4.2.2 Suppression du barème dégressif). En conséquence, il ne s'impose plus de conserver la règle arrondissant le revenu au multiple de 100 francs que l'application du barème dégressif rendait nécessaire pour des raisons techniques. L'al. 1 du projet ne contient dès lors plus que le taux de cotisation fixé à 8,4 %, ce qui correspond au taux total appliqué aux revenus provenant d'une activité dépendante. La disposition figurant actuellement à l'art. 8, al. 2, qui prévoit le prélèvement d'une cotisation minimale pour prévenir toute lacune de cotisation, peut désormais être insérée à l'al. 1.

Al. 2: Moyennant une légère reformulation, cet alinéa reprend une dérogation déjà en vigueur. L'objectif est de libérer les assurés de l'obligation de payer la cotisation minimale sur le revenu de leur activité accessoire indépendante s'ils ont déjà acquitté ce montant sur le revenu de leur activité salariée. La cotisation perçue sur le revenu de leur activité indépendante sera toutefois calculée en fonction du taux modifié, porté à 8,4 %.

Art. 9, al. 2 et 2^{bis}

Pour le calcul du revenu provenant d'une activité indépendante soumis à cotisation, la loi prévoit à l'art. 9, al. 2, une série de déductions sur le revenu brut. La teneur actuelle de cette disposition vient pour une bonne part de l'acte qui a précédé la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), à savoir l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD, art. 22, al. 1). Afin d'assurer la cohérence avec la législation fiscale en vigueur (art. 27, al. 1 et 2, LIFD), il convient de reprendre la terminologie de cette dernière. Cela se justifie ne serait-ce que parce que l'AVS s'appuie sur la législation fiscale pour déterminer le revenu provenant d'une activité indépendante (art. 9, al. 3, LAVS). Ces adaptations, de nature essentiellement formelle, n'ont pratiquement aucune incidence financière.

Il est précisé dans la phrase introductive de l'al. 2, en accord avec la LIFD, que «les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel» sont déduits du revenu brut. En précisant ce qui est «notamment» déduit, la phrase explicite le fait que l'énumération qui suit n'est pas exhaustive. La phrase conclusive de l'al. 2 actuel, qui autorise le Conseil fédéral à admettre, au besoin, d'autres déductions du revenu brut, est supprimée, car toutes les déductions faisant l'objet de normes au niveau du règlement ont été supprimées les unes après les autres. C'est notamment le cas de l'impôt sur les bénéfices de guerre, supprimé le 1^{er} janvier 1973 parce que sans objet. Les versements personnels à des institutions de prévoyance professionnelle, autorisés depuis 1987, ont été inscrits dans la loi à l'occasion de la 10^e révision de l'AVS, afin d'améliorer la vue d'ensemble, au motif que toutes les autres déductions étaient énumérées dans la LAVS (FF 1990 II 1, p. 85). En outre, le Conseil fédéral n'a jamais fait usage de la compétence en question au cours des 25 dernières années. A cela s'ajoute que, dans l'AVS, seules des déductions justifiées par l'usage commercial ou professionnel doivent pouvoir être admises. La compétence actuelle du Conseil fédéral va clairement au-delà. En raison de l'harmonisation de la notion de revenu provenant d'une activité indépendante dans le droit de l'AVS et dans le droit fiscal fédéral (cf. ATF 134 V 253), d'éventuelles possibilités de déduction justifiées par d'autres motifs ne sauraient être introduites dans l'AVS que parallèlement à leur introduction dans le droit fiscal. Etant donné qu'une modification de la LIFD est nécessaire pour cela, la LAVS pourrait aussi être modifiée au besoin. Au vu de ce qui précède, cette norme de délégation est abandonnée.

Pour le reste, les raisons des modifications de la liste en question sont les suivantes:

Let a: La mention des frais d'acquisition du revenu à cet endroit du texte en vigueur est obsolète. Dans le cadre des adaptations à la terminologie actuelle du droit fiscal, ces frais sont inclus dans la phrase introductive de l'al. 2.

En raison de l'adaptation au droit fiscal fédéral réalisée à l'occasion de la réforme, l'énumération des frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel est complétée par les intérêts des dettes commerciales (par analogie avec l'art. 27, al. 2,

let. d, LIFD). Bien que la notion de frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel utilisée dans l'introduction de l'al. 2 inclue les frais d'acquisition du revenu et donc aussi les intérêts des dettes commerciales, ces derniers sont mentionnés dans une lettre à part, comme à l'art. 27, al. 2, LIFD. Cela ne constitue pas un changement matériel: aujourd'hui déjà, dans le droit de l'AVS, contrairement au droit fiscal, les intérêts versés sur les participations déclarées comme fortune commerciale au sens de l'art. 18, al. 2, LIFD en relation avec l'art. 27, al. 2, let. d, LIFD ne sont pas déductibles, car il s'agit de ce qu'on appelle une affectation volontaire à la fortune commerciale. Cette réglementation se trouve aujourd'hui à l'art. 17 RAVS. Comme il n'y a en l'occurrence pas d'analogie avec le droit fiscal, cet élément doit être mentionné explicitement dans la loi.

Let. b: La formulation actuelle («les amortissements et les réserves d'amortissement autorisés par l'usage commercial») correspond encore à l'AIFD. Il importe de l'adapter à la terminologie de la LIFD en vigueur, et de l'accompagner de renvois à celle-ci.

Let. c: Il s'agit ici de la déduction des pertes commerciales. A l'origine, la jurisprudence interdisait de compenser dans l'AVS les pertes à cheval sur les périodes comptables. En raison du passage de la période de cotisations de deux ans à un an (2006), le Tribunal fédéral, constatant l'absence de réglementation propre dans l'AVS, avait déclaré applicable la compensation des pertes sur sept ans en vigueur dans le droit de l'impôt fédéral direct. Le Conseil fédéral avait alors créé la base légale nécessaire le 1^{er} janvier 2008, limitant la compensation des pertes à l'année de cotisation en cours et à celle qui la précède.

La prise en compte de l'année de cotisation précédente rompt avec le principe de périodicité propre à l'AVS (selon lequel les cotisations dues pour une année de cotisation doivent être calculées d'après le revenu effectivement réalisé la même année); elle doit donc être supprimée. Le système de l'AVS ne permet pas une reprise à l'identique de la compensation des pertes selon le droit fiscal. En effet l'AVS, contrairement aux impôts, est une assurance, qui compense la perte de revenu en cas de vieillesse et de décès. Il en va de même pour l'AI (invalidité) et les APG (maternité). Si le revenu est réduit par la compensation des pertes, il peut en résulter une réduction des prestations. De par la nature même du système, les résultats négatifs ne sont pas traités de la même manière dans l'AVS que dans les impôts: l'AVS ne connaît ni cotisations négatives dans les comptes individuels, ni exemption de l'obligation de cotiser qui en découlerait. La cotisation minimale est toujours due, et elle est inscrite avec la mention correspondante dans le compte individuel. Au reste, l'expérience a montré que la compensation des pertes ne joue qu'un rôle secondaire pour les indépendants dans le droit de l'AVS.

Voilà pourquoi il est prévu que la compensation des pertes soit limitée aux pertes commerciales survenues et comptabilisées durant la même année de cotisation, ce qui est inscrit au niveau de la loi. Ainsi, des pertes ne pourront être compensées que s'il y a plusieurs clôtures d'exercice au cours de la même année, ou que l'assuré exerce plusieurs activités indépendantes. En outre, la terminologie de la législation fiscale est reprise (cf. commentaire de l'art. 9, al. 2): «pertes commerciales» est remplacé par «pertes sur des éléments de la fortune commerciale».

La *let. d* concerne essentiellement la déduction de versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel; elle mentionne aussi, dans la teneur actuelle, les sommes versées pour des buts d'utilité publique.

Les sommes versées pour des buts de pure utilité publique ne sont pas spécialement destinées à bénéficier au personnel de l'entreprise. Depuis l'entrée en vigueur de la LIFD le 1^{er} janvier 1995, le droit fiscal fédéral n'autorise plus les indépendants à déduire les sommes versées pour des buts d'utilité publique; il ne connaît que la «déduction générale», qui est cependant possible pour toute personne physique, et pas uniquement pour les indépendants (art. 33a LIFD). Cette déduction ne se justifie pas par l'usage commercial ou professionnel, dans l'AVS non plus. Il n'existe aucune raison de s'écarter sur ce point des règles du droit fiscal. Depuis que le droit fiscal ne connaît plus de telle déduction sur la fortune commerciale, il n'est plus possible de faire une telle déclaration via la communication fiscale. Cette déduction devrait donc se faire séparément au niveau de l'AVS, ce qui n'est cependant pas possible, les caisses de compensation ne disposant pas des indications nécessaires.

Il convient dès lors de supprimer la déduction, opérée sur le revenu brut lors de la détermination du revenu provenant d'une activité indépendante, de sommes versées pour des buts de pure utilité publique.

La *let. e* concerne la prévoyance professionnelle. Pour mettre fin au privilège dont les indépendants jouissent par rapport aux salariés pour ce qui est du revenu soumis à l'AVS, cette disposition est reformulée afin d'exclure la déductibilité des sommes de rachat dans des institutions de prévoyance professionnelle et de ne permettre la déduction que des cotisations courantes (cf. 2.4.2.3 Rachats dans le 2^e pilier).

Al. 2^{bis}: L'harmonisation avec la teneur de l'art. 27, al. 1 et 2, LIFD, et en particulier la reprise du terme «frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel» dans la phrase introductive de l'al. 2, a pour effet que la déduction de l'intérêt du capital propre engagé dans l'entreprise ne peut plus être inscrite comme aujourd'hui à la let. f de l'énumération, mais doit faire l'objet d'un nouvel al. 2^{bis}. La raison en est que cette déduction, qui n'est effectuée que dans l'AVS et non dans le droit fiscal, n'est pas justifiée par l'usage commercial ou professionnel. Pour le reste, cette disposition est reprise telle quelle du droit en vigueur.

Art. 9a (nouveau)

La loi fixe aujourd'hui les bases matérielles du calcul de la cotisation perçue sur le revenu de l'activité indépendante, mais elle ne règle pas le calcul dans le temps. Dans le droit en vigueur, cet aspect est traité uniquement au niveau du règlement (art. 22 RAVS). Or, la doctrine législative préconise que les principaux paramètres du calcul dans le temps (période de cotisation, période prise en compte pour le calcul des cotisations) soient fixés dans la loi au sens formel du terme, c'est-à-dire dans la LAVS. C'est pourquoi le projet comprend un nouvel art. 8a qui règle tous les éléments nécessaires à ce calcul. Les principes qui ont fait leurs preuves sont maintenus et ceux qui figurent aujourd'hui à l'art. 22 RAVS (à une exception près, voir ci-dessous au sujet de l'al. 2) sont repris dans la loi. Les modifications matérielles apportées dans le projet ne sont pas motivées par le passage des dispositions du règlement à la loi.

Al. 1: Les cotisations AVS perçues sur le revenu des indépendants sont fixées sur la base de la période de calcul utilisée pour la taxation fiscale, ne serait-ce que parce que les autorités fiscales cantonales déterminent les données nécessaires pour le prélèvement de la cotisation et qu'elles les communiquent aux caisses de

compensation AVS (art. 9, al. 3, LAVS). C'est pourquoi l'al. 1 dispose qu'une année de cotisation correspond à une année civile.

L'al. 2 fixe le principe du calcul postnumerando annuel. Les cotisations se calculent en outre sur la base du revenu découlant du résultat de l'exercice commercial clos au cours de l'année de cotisation. Le revenu n'est pas annualisé. Si l'exercice commercial ne coïncide pas avec l'année de cotisation, le revenu n'est pas réparti comme aujourd'hui entre les années de cotisation que couvre l'exercice (cf. art. 22, al. 3, RAVS). Pour prévenir toute lacune de cotisation, le règlement prévoit d'ores et déjà une répartition du revenu pro rata temporis si, exceptionnellement, aucune clôture d'exercice n'intervient pendant l'année de cotisation (cf. art. 22, al. 4, RAVS). Cette disposition, qui doit être maintenue dans le nouveau droit, tient compte de la pratique des autorités fiscales, qui admet (en dérogation à l'art. 210, al. 3, LIFD) l'absence de clôture d'exercice lors de certaines périodes fiscales.

Al. 3: Est déterminant, aux termes de cet alinéa, le capital propre investi dans l'entreprise à la fin de l'exercice commercial.

Art. 9b

La réglementation de l'indexation de la cotisation minimale, qui figure actuellement à l'art. 9^{bis}, est reprise dans un art. 9b nouveau.

Art. 9^{bis}

La suppression du barème dégressif (cf. 2.4.2.2) rend superflue l'adaptation de ses limites. L'art. 9^{bis} peut donc être abrogé, l'indexation de la cotisation minimale étant désormais réglée à l'art. 9b.

Art. 10, titre et al. 5 (nouveaux)

L'art. 10 fixe les principes du calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative. Cela est précisé au moyen d'un nouveau titre. Dans le domaine des cotisations personnelles, la détermination et la communication des données requises pour la perception des cotisations ont depuis toujours été assignées aux autorités fiscales, dont les obligations, en ce qui concerne les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, sont actuellement inscrites à l'art. 29 RAVS. Cette réglementation, qui s'appuie sur l'art. 10 LAVS, n'est pas contestée, mais l'on estime aujourd'hui que la tâche ainsi assignée aux autorités fiscales doit être inscrite dans la loi au sens formel (cf. la disposition analogue à l'art. 9, al. 3).

Art. 10a (nouveau)

Le nouvel art. 10a vise à créer une base légale suffisante pour le calcul dans le temps des cotisations des personnes sans activité lucrative. En effet, comme pour les indépendants, la loi contient aujourd'hui les bases matérielles du calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative, mais ne règle pas le calcul dans le temps. On se reportera ici au commentaire de l'art. 8a.

L'al. 1 précise que l'année de cotisation correspond à l'année civile.

L'al. 2 pose comme principe que, pour les assurés soumis durant toute l'année de cotisation à l'obligation de cotiser en tant que non-actifs, ce sont la fortune au 31 décembre et le revenu sous forme de rente obtenu au cours de l'année de cotisation qui sont déterminants. Lorsque l'obligation de cotiser dure toute l'année, le jour de référence est le même que dans le droit fiscal (fin de la période fiscale, art. 3, al. 1, en relation avec l'art. 66, al. 2, LHID). Le parallélisme avec le droit fiscal permet que les bases du calcul puissent continuer d'être déterminées par les autorités fiscales (cf. l'actuel art. 29, al. 3, RAVS). Cet alinéa dit également comment procéder pour le calcul des cotisations lorsque le revenu sous forme de rente qui est déterminant n'est obtenu que durant une partie de l'année.

Al. 3: Cette disposition règle la manière de procéder lorsque l'obligation de cotiser ne dure pas toute l'année. Tel est le cas lorsqu'une personne n'est assurée que durant une partie de l'année de cotisation, ou que, bien qu'étant assurée durant toute l'année de cotisation, elle n'est soumise à l'obligation de cotiser que durant une partie de celle-ci parce qu'elle commence à percevoir une rente de vieillesse entière.

Une réglementation spéciale est nécessaire dans ce cas pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, car l'art. 10, al. 1, fixe pour elles une cotisation annuelle comprise entre un montant minimal (392 francs) et un montant maximal (50 fois la cotisation minimale, soit 19 600 francs). Lorsque l'obligation de cotiser ne dure pas toute l'année, la cotisation annuelle n'est due que proportionnellement au nombre de mois pour lesquels cette obligation existe (ATF 133 V 394). Dans un premier temps, on calcule la cotisation due pour une année entière. Cette cotisation est ensuite réduite proportionnellement au nombre de mois.

Le calcul des cotisations est basé sur le revenu sous forme de rente annualisé et, en principe, sur la fortune déterminée par les autorités fiscales pour l'année de cotisation concernée. Les autorités fiscales déterminent en règle générale la fortune au 31 décembre ou à la fin de l'assujettissement (art. 66, al. 1, LHID). L'al. 4, qui accorde au Conseil fédéral la compétence de prévoir une disposition dérogatoire au niveau du règlement, est réservé.

Al. 4: Lorsque l'obligation de cotiser ne dure pas toute l'année en raison de la perception d'une rente de vieillesse entière, la fin de l'obligation de cotiser ne concorde généralement pas avec la date de référence du droit fiscal pour la détermination de la fortune (31 décembre). Le règlement en vigueur autorise déjà que l'AVS – qui n'a pas son propre dispositif de détermination – s'en tienne, en règle générale, à la communication fiscale. L'assuré peut néanmoins demander que le calcul se fonde sur la fortune à la fin de l'obligation de cotiser, si celle-ci s'écarte considérablement de la fortune établie par les autorités fiscales (cf. art. 29, al. 6, dernière phrase, RAVS). C'est pourquoi la compétence est accordée au Conseil fédéral de tenir compte des cas de ce type de manière appropriée selon les besoins de la pratique.

Art. 14, al. 2, 2^e phrase

L'art. 14 règle la perception des cotisations. Dans la version actuelle, la dernière phrase de l'al. 2 accorde au Conseil fédéral la compétence de fixer les périodes de calcul et de cotisation. Avec l'inscription dans la loi des prescriptions relatives au calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative et des indépendants (art. 9a et 10a), cet aspect ne doit plus être réglé au niveau du règlement. La compétence du Conseil fédéral est donc limitée en conséquence.

Art. 21 Age de référence et rente de vieillesse

Le terme d'«âge de la retraite» est remplacé par celui d'«âge de référence». Il s'agit du moment où l'assuré peut demander sa rente de vieillesse sans subir une réduction pour anticipation, ni bénéficier d'un supplément pour ajournement. Il convient d'adapter en conséquence les al. 1 et 2 afin de définir la notion d'âge de référence. L'âge de référence est harmonisé à 65 ans pour les hommes et les femmes. Des dispositions transitoires prévoient, pour les femmes, pour le relèvement progressif de l'âge de la retraite de 64 à 65 ans (cf. let. b des dispositions finales de la modification du ...).

Le nouvel al. 3 a matériellement le même le contenu que l'al. 2 en vigueur.

Art. 23, al. 1 et 4, let. c (nouvelle)

Al. 1: Au décès de son conjoint, la personne a droit à une rente si elle a au moins un enfant qui a droit à une rente d'orphelin, ou s'occupe d'un enfant qui donne droit à des bonifications pour tâches d'assistance. Les orphelins ont droit à une rente d'orphelin jusqu'à leur majorité, ou jusqu'à ce qu'ils aient achevé leur formation, mais au plus tard jusqu'à leur 25^e anniversaire. Le droit à des bonifications pour tâches d'assistance concerne les parents qui s'occupent d'un enfant de plus de 16 ans ayant besoin d'assistance, car les enfants plus jeunes donnent droit à des bonifications pour tâches éducatives, lesquelles excluent l'octroi simultané de bonifications pour tâches d'assistance.

Al. 4, let. c: Le droit à la rente de veuf s'éteint lorsque le dernier enfant atteint l'âge de 18 ans, comme actuellement. Ce qui est nouveau, c'est que cette disposition (figurant actuellement à l'art. 24, al. 2) est intégrée ici.

Art. 24 (abrogé)

Les personnes sans enfant – dont font également partie les mères et les pères qui n'ont plus d'enfants ayant droit à une rente d'orphelin – n'ont plus droit à une rente de survivants. Cette disposition doit donc être abrogée (cf. commentaire de l'art. 23).

Art. 24a Conjointes divorcés

Abs. 1: Au décès de son ex-conjoint, la personne divorcée est, comme aujourd'hui, assimilée à une veuve ou à un veuf si elle remplit certaines conditions supplémentaires. Le mariage doit avoir duré au moins dix ans, ou alors, s'il a duré moins longtemps, la personne divorcée doit, à l'âge de 45 ans, avoir (ou avoir eu) encore un enfant de moins de 18 ans. Si elle remplit l'un ou l'autre de ces critères, elle a droit à des prestations de survivants aux mêmes conditions que les personnes mariées dont le conjoint décède. Cela signifie qu'elle n'aura elle aussi droit à une rente que si elle a au moins un enfant qui a droit à une rente d'orphelin, ou s'occupe d'un enfant qui donne droit à des bonifications pour tâches d'assistance, conformément à l'art. 23 LAVS; les autres dispositions relatives aux rentes de survivants (motifs d'extinction, etc.) s'appliquent également en ce qui la concerne. En revanche, elle n'est pas assimilée à une veuve ou à un veuf pour ce qui est du supplément de veuvage (ATF 128 V 5).

Al. 2: Si la personne divorcée ne remplit ni le critère des dix ans de mariage ni celui de l'enfant mineur à l'âge de 45 ans, elle aura néanmoins droit à une rente de veuve ou de veuf si elle a un enfant de moins de 18 ans ayant droit à une rente d'orphelin. Ce droit prend fin lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans, comme dans le droit actuel. Mais, à la différence de la réglementation actuelle, il est exigé que l'enfant ait droit à une rente d'orphelin, ce qui est le cas en règle générale lorsqu'il s'agit de l'enfant de l'ex-conjoint. Si l'enfant est né d'une nouvelle relation, il n'a pas droit à une rente d'orphelin.

Art. 24b, 2^e phrase (nouvelle)

L'art. 40^{ter}, nouveau, permet le cumul des prestations en cas d'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse (cf. commentaire de l'art. 40^{ter}).

Art. 29^{bis}, al. 1, 1^{bis} à 1^{sexies} (nouveaux) et 2

Al. 1: La seule modification de l'al. 1 est le remplacement, dans la parenthèse, du terme «âge de la retraite» par celui de «vieillesse». Ce cas de réalisation du risque assuré recouvre aussi bien la perception de la rente à l'âge de référence que l'anticipation de la rente. L'al. 1 est adapté pour rendre compte de cette différenciation.

Al. 1^{bis}: Les lacunes de cotisation apparues après le 1^{er} janvier qui suit la date où l'ayant droit a eu 20 ans révolus peuvent être compensées par les périodes de cotisation accomplies auparavant («années de jeunesse»). Par contre, les lacunes provoquées par l'anticipation de la rente (art. 40) ne peuvent être compensées par les années de jeunesse.

Al. 1^{ter}: Si l'assuré anticipe la perception de sa rente au sens de l'art. 40, il en résulte une lacune de cotisation. Celle-ci peut, le cas échéant, être compensée par des périodes de cotisation accomplies entre le début de la perception d'un pourcentage ou de la totalité de la rente en vertu de l'art. 40, al. 1, et son 65^e anniversaire. Mais pour qu'elles soient prises en compte, il faut que l'assuré réalise pendant ce temps un revenu provenant d'une activité lucrative équivalant à 50 % au moins du revenu annuel moyen déterminant visé à l'art. 29^{quater}.

Al. 1^{quater}: Les périodes de cotisation accomplies entre 65 et 70 ans pourront être utilisées pour compenser les lacunes de cotisation apparues entre le 1^{er} janvier qui suit la date où l'assuré a eu 20 ans révolus et le moment où il atteint l'âge de référence. Mais pour qu'elles soient prises en compte, il faut que l'assuré réalise après l'âge de référence un revenu provenant d'une activité lucrative équivalant à 25 % au moins du revenu annuel moyen déterminant visé à l'art. 29^{quater}.

Al. 1^{quinques}, let. a et b: Les revenus de l'activité lucrative, les revenus attribués lors des partages de revenus entre époux (art. 29^{quinques}, al. 3 ss), ainsi que les bonifications pour tâches éducatives (art. 29^{sexies}) et pour tâches d'assistance (art. 29^{septies}) qui se rapportent aux périodes de cotisation visées aux al. 1^{ter} et 1^{quater} peuvent être pris en compte dans le calcul de la rente. Cette prise en compte aboutit à un revenu annuel moyen déterminant plus élevé et, le cas échéant, à une rente plus élevée. La rente versée ne peut toutefois en aucun cas être supérieure à la rente maximale.

Al. 1^{sexie}: La rente est automatiquement calculée lorsque l'assuré atteint l'âge de référence de 65 ans. S'il poursuit une activité lucrative au-delà de cet âge et continue de cotiser à l'assurance, ces périodes peuvent, aux conditions énoncées aux al. 1^{quater} et 1^{quinquies}, être prises en compte dans le calcul de la rente. Pour faire valoir ce droit, l'ayant droit doit en faire la demande auprès de la caisse de compensation compétente au plus tard lorsqu'il atteint l'âge de 70 ans. Cette demande de nouveau calcul de la rente de vieillesse ne peut être présentée qu'une seule fois.

Al. 2: La prise en compte du revenu de l'activité lucrative et des périodes de cotisation est désormais réglée aux al. 1^{bis} à 1^{quinquies}. Le Conseil fédéral édicte les dispositions relatives à la prise en compte des années complémentaires et régle la procédure.

Art. 29^{quinquies}, al. 3, let. a, b, d et e (nouvelle), et al. 4, let. a

Al. 3: Le versement d'une rente anticipée ou d'un pourcentage de celle-ci n'a aucune conséquence sur le partage des revenus, étant donné que les rentes versées pendant la période d'anticipation ne sont que des avances sur la prestation à laquelle l'assuré aura droit lorsqu'il aura atteint l'âge de référence. Pour cette raison, les revenus ne sont pas partagés pendant la période d'anticipation mais seulement lorsque le plus jeune des conjoints atteint l'âge de référence visé à l'art. 21, al. 1.

Al. 4, let. a: L'âge de référence visé à l'art. 21, al. 1, étant le moment auquel le partage des revenus doit être effectué, l'al. 4 est modifié en conséquence, afin de prendre en considération l'ensemble des revenus ayant été réalisés jusqu'à cette date. Les revenus provenant de périodes de cotisation réalisées au-delà de l'âge de référence ne sont en revanche pas soumis au partage.

Art. 29^{sexies}, al. 3, 2^e phrase

Cet alinéa est adapté afin que la période de répartition des bonifications pour tâches éducatives soit similaire à celle valable pour le partage des revenus prévue à l'art. 29^{quinquies}, al. 4, let. a.

Art. 29^{septies}, al. 6, 2^e phrase

Cet alinéa est adapté afin que la période de répartition des bonifications pour tâches d'assistance soit similaire à celle valable pour le partage des revenus prévue à l'art. 29^{quinquies}, al. 4, let. a.

Art. 35, titre et al. 1 et 3 2. Somme des rentes pour un couple

La façon de plafonner les rentes au sein d'un couple reste identique à la méthode qui est actuellement appliquée et la limite du plafonnement est maintenue à 150 % du montant maximal de la rente de vieillesse ou d'invalidité. Désormais, selon les circonstances, il est possible au sein du couple de toucher non plus seulement deux rentes (une par conjoint, qu'il s'agisse d'une rente d'invalidité ou d'une rente de vieillesse) mais quatre au maximum (lorsqu'une rente d'invalidité est versée à chacun des conjoints et que ces derniers anticipent chacun une partie de leur rente de vieillesse). Cela justifie également la modification du titre de l'article. Partant, si la somme de l'ensemble des rentes individuelles dépasse le montant maximal

déterminant pour les époux concernés, il y a lieu de réduire les rentes en proportion de leur quote-part.

Ce montant maximal est déterminé en fonction des bases de calcul de chacun des conjoints, comme c'est le cas actuellement. Ainsi, en cas de durée de cotisation incomplète, la règle en vigueur permettant de trouver l'échelle pondérée reste applicable. Cette règle consiste à multiplier par deux l'échelle de rentes du conjoint qui a l'échelle de rentes la plus élevée, d'additionner ce résultat à l'échelle de rentes du conjoint bénéficiant de l'échelle de rentes la moins élevée, et finalement de diviser le montant total par trois et de l'arrondir. Lorsque seul un pourcentage de la rente a été anticipé, le montant maximal pouvant être perçu par les époux est multiplié par le pourcentage le plus élevé.

Art. 35^{ter}, al. 2 (nouveau)

L'ajournement d'un pourcentage de la rente de vieillesse ne doit pas entraîner le versement d'une rente pour enfant entière (au taux de 40 % de la rente de vieillesse). La rente pour enfant sera proportionnelle au pourcentage de rente de vieillesse effectivement perçu. Concrètement, cela signifie que la partie correspondante de la rente pour enfant est également ajournée.

Art. 36

Seul le niveau de la rente de veuve ou de veuf change dans cette disposition. Il passe de 80 % à 60 % du montant de la rente de vieillesse.

Art. 37, al. 1

Seul le niveau de la rente d'orphelin change dans cette disposition. Il passe à 50 % du montant de la rente de vieillesse (contre 40 % actuellement), et cela également lorsque l'enfant n'a un lien de filiation qu'avec le parent décédé (actuellement, dans ce cas, la rente d'orphelin correspond à 60 % du montant de la rente de vieillesse).

Art. 39 Ajournement du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2: Dans le droit actuel, l'ajournement ne peut porter que sur le montant total de la rente. Désormais, l'ajournement d'un pourcentage de la rente compris entre 20 % et 80 % sera aussi possible.

Le passage de l'ajournement de la rente entière à celui d'un pourcentage de la rente est également envisageable (révocation partielle de l'ajournement). En revanche, le passage de l'ajournement d'un pourcentage de la rente à celui de la totalité de la rente est exclu.

Le pourcentage d'ajournement initial ne peut être réduit, sur demande, qu'à une seule reprise. Après quoi, l'assuré devra soit poursuivre l'ajournement de la partie restante de la rente jusqu'à 70 ans au plus, soit demander le versement de la rente entière.

Al. 3: Selon le droit en vigueur, la majoration dont bénéficie une personne ayant ajourné sa rente de vieillesse est répartie sur toutes les rentes versées qui découlent

de la rente principale. Ainsi, lorsqu'une rente de survivants succède à une rente de vieillesse ajournée, ladite majoration est également accordée sur cette rente. Comme désormais la rente de survivants qui succède à une rente de vieillesse anticipée ne sera plus réduite (cf. commentaire de l'art. 40^{quater}), il ne se justifie plus de reporter la majoration sur les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée. Il en va différemment des rentes pour enfant qui sont versées conjointement à la rente principale: elles seront versées proportionnellement à la rente principale et bénéficieront de la majoration due à l'ajournement de la rente principale.

Al. 4: L'al. 3 actuel devient l'al. 4. Sa formulation reste inchangée.

L'ajournement de la rente est exclu pour les assurés qui, avant 'd'avoir atteint l'âge de référence, touchent une rente AI entière'. En revanche, l'ajournement d'un pourcentage de la rente est possible pour les bénéficiaires de trois quarts de rente, d'une demi-rente ou d'un quart de rente 'AI. Toutefois, l'ajournement est exclu pour les personnes qui perçoivent une allocation pour impotent.

Art. 40 Anticipation du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 à 3: Dans le droit en vigueur, seule la totalité de la rente peut être anticipée. Désormais, l'anticipation d'un pourcentage compris entre 20 % et 80 % de la rente sera aussi possible. Sur demande de l'intéressé, le pourcentage de rente choisi initialement pourra être revu à la hausse une fois, après quoi, à défaut d'être ajournée, la partie de rente restante devra être prise entièrement.

Le passage d'une rente anticipée entière à un pourcentage de rente anticipé est exclu étant donné qu'un tel passage équivaut à une renonciation partielle à l'anticipation. En effet, l'anticipation de la rente ne peut pas être rétroactive. Ainsi, il n'est pas possible, par exemple, de demander à 64 ans une rente anticipée à compter de sa 62^e année. De même, il est exclu de renoncer à la rente anticipée pour la percevoir à nouveau une fois atteint l'âge de référence.

L'autre nouveauté apportée concerne la possibilité d'anticiper la rente selon un rythme mensuel et non plus annuel, et ce dès le premier jour du mois qui suit celui où l'ayant droit a eu 62 ans révolus.

Comme dans le droit actuel, aucune rente pour enfant ne sera versée durant l'anticipation.

Al. 4: Cette règle vise à tenir compte de la réduction de la carrière d'activité lucrative en cas d'anticipation de la rente. Contrairement à la législation actuellement en vigueur, le calcul de la rente devra tenir compte des années de cotisation manquantes jusqu'à l'âge de référence.

Al. 5: Si le seul moment déterminant pour le calcul de la rente anticipée était celui où la personne intéressée fait valoir pour la première fois son droit à une telle rente, les périodes de cotisation réalisées durant la période d'anticipation ne pourraient pas être prises en compte. Par conséquent, un nouveau calcul de la rente de vieillesse s'impose en tous les cas une fois l'âge de référence atteint. En revanche, aucun nouveau calcul n'est effectué en cas de hausse du pourcentage de rente anticipé.

Ce premier calcul, au début de la période d'anticipation, doit être aussi simple que possible, vu que, durant la période d'anticipation, la rente ne constitue qu'une avance sur la prestation effectivement due à l'âge de référence.

Art. 40^{bis} (nouveau)

Cumul de la rente de vieillesse anticipée avec une rente de l'assurance-invalidité

Al. 1: L'anticipation de la rente doit également profiter aux personnes atteintes dans leur santé qui ne sont plus en mesure de mettre à profit leur capacité de gain résiduelle. C'est pourquoi les personnes remplissant les conditions d'octroi peuvent dorénavant anticiper un pourcentage de leur rente de vieillesse afin de compléter leur rente AI. La réduction pour anticipation ne porte que sur le montant anticipé de la rente de vieillesse. Les deux rentes seront versées simultanément jusqu'à l'âge de référence.

L'anticipation d'une partie de la rente de vieillesse n'entraîne aucun changement de statut pour la personne concernée: le droit aux prestations sera examiné sur la base des dispositions de la LAI tant que la rente entière de vieillesse n'est pas perçue, mais au plus tard jusqu'à l'âge de référence.

Al. 2: Le montant de la fraction de rente d'invalidité combiné avec celui du pourcentage de rente de vieillesse anticipé ne pourra excéder le montant de la rente de vieillesse entière correspondante.

Art. 40^{ter} (nouveau)

Cumul de la rente de vieillesse anticipée avec une rente de veuve ou de veuf

Al. 1: La réglementation actuelle prévoit que si les conditions d'octroi d'une rente de veuve ou de veuf et d'une rente de vieillesse sont remplies simultanément, seule la prestation la plus élevée est versée (art. 24b LAVS). Désormais, le cumul des prestations sera possible, en dérogation à l'art. 24b LAVS, en cas d'anticipation partielle de la rente de vieillesse. En effet, vu que la rente de survivants va être ramenée de 80 % à 60 % de la rente de vieillesse, l'ayant droit peut avoir intérêt à anticiper une partie de sa rente de vieillesse en parallèle afin d'avoir une prestation complète sans devoir anticiper entièrement la rente de vieillesse. Ainsi, seul le montant anticipé sera réduit.

Al. 2: En principe, les veufs et les veuves au bénéfice d'une rente de vieillesse ont droit à un supplément de 20 % sur leur rente (art. 35^{bis} LAVS). Ce supplément de veuvage ne sera toutefois pas appliqué à la partie anticipée de la rente de vieillesse qui complète une rente de veuf ou de veuve. En effet, le supplément de veuvage n'est versé que lorsqu'il n'existe pas de droit à une rente de veuf ou de veuve étant donné que cette dernière couvre déjà le risque du décès.

Al. 3: Le montant de la rente de veuve ou de veuf, combiné avec celui du pourcentage de rente de vieillesse anticipé, ne pourra excéder le montant de la rente de vieillesse entière correspondante.

Art. 40^{quater} (nouveau)

Réduction de la rente de vieillesse en cas d'anticipation

Al. 1 et 2: La règle actuelle, selon laquelle les rentes de veuve, de veuf ou d'orphelin qui succèdent à une rente anticipée sont également réduites, est abandonnée. En outre, comme c'est le cas actuellement, le Conseil fédéral a la compétence d'adapter

les taux de la réduction actuarielle de sorte qu'ils tiennent compte de l'espérance de vie.

Art. 40^{quinquies} (nouveau)

Combinaison entre anticipation et ajournement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2: Afin d'optimiser la diversification des possibilités de perception de la rente, l'anticipation et l'ajournement peuvent être combinés. Concrètement, cela signifie qu'une personne qui a anticipé un certain pourcentage de sa rente peut demander, lorsqu'elle atteint l'âge de référence, que le pourcentage non perçu de sa rente soit ajourné.

Le pourcentage de rente perçu peut être modifié une seule fois entre 62 et 70 ans, soit durant la période d'anticipation, soit durant la période d'ajournement. Cette restriction est nécessaire afin que l'application de l'AVS reste simple et efficace. Partant, la personne qui a déjà usé de ce droit pendant l'anticipation ne pourra plus le faire valoir dans le cadre de l'ajournement.

Art. 40^{sexies} (nouveau)

Anticipation et prise en compte des années de jeunesse

Al. 1: Les personnes qui perçoivent de bas à moyens revenus et qui ont commencé à travailler jeunes et donc cotisé avant leur 21^e année auront la possibilité de prendre une retraite anticipée dès l'âge de 62 ans sans subir une diminution de leur rente de vieillesse aussi marquée que si cette dernière était réduite sur la base des taux de réduction actuariels usuels.

Il sera ainsi possible d'octroyer trois années de cotisation au maximum, coïncidant avec les années de jeunesse, à tout assuré qui remplit l'ensemble des conditions, dans le but de combler les lacunes de cotisation engendrées par la perception anticipée de la rente de vieillesse.

L'application de la *let. a* suppose, d'une part, que la personne concernée ait accompli suffisamment d'années de jeunesse (au maximum trois) et que, d'autre part, ces dernières n'aient pas servi à combler des lacunes de cotisation entre le 1^{er} janvier précédant les 21 ans et le 31 décembre précédant la naissance du droit à la rente anticipée. Une année de cotisation équivaut à douze mois de cotisation.

La *let. b* cible les personnes qui exerçaient une activité lucrative avant leur retraite et qui réalisaient des revenus modestes.

La *let. c* vise à exclure du cercle des bénéficiaires les personnes qui ont fortement réduit le taux de leur activité lucrative peu avant la retraite afin de profiter de cette réglementation. En effet, l'art. 40^{sexies} cible les personnes qui ont, leur vie durant, réalisé des revenus modestes.

La *let. d* permet d'éviter qu'une personne réalisant un bas revenu dont le ou la partenaire jouit d'une bonne situation financière n'entre dans le cercle des bénéficiaires.

Al. 2: L'octroi des années de cotisation visant à compenser les périodes de cotisation manquantes dues à l'anticipation de la rente est échelonné sur la base des revenus réalisés en moyenne avant l'anticipation de la rente de vieillesse. S'agissant des

revenus à prendre en compte pour calculer cette moyenne, la compétence en revient au Conseil fédéral.

Al. 3: Outre la possibilité de combler les lacunes de cotisation engendrées par la perception de la rente de vieillesse anticipée, les bénéficiaires de cette réglementation profitent également de l'application de taux de réduction actuariels réduits sur leur rente anticipée.

Al. 4: Cet alinéa précise l'al. 1, let. d. La notion de partenaire ainsi définie garantit une égalité de traitement indépendamment du mode de vie des personnes concernées.

Al. 5: Conseil fédéral obtient la compétence de régler les modalités relatives à l'al. 1, let. b et 'al. 2. Concernant l'al. 1, let. b, le fait que cette réglementation s'applique aux personnes ayant exercé une activité lucrative avant la retraite anticipée ne doit pas désavantager celles qui ont perdu leur travail avant d'avoir eu la possibilité d'anticiper leur rente de vieillesse. Par conséquent, les personnes pour lesquelles seule la condition relative à la durée de l'activité lucrative n'est pas remplie, et ce pour cause d'incapacité de travail, de chômage ou de fin de droit aux indemnités de l'assurance-chômage, doivent tout de même pouvoir faire partie du cercle des bénéficiaires.

S'agissant de l'al. 2, le Conseil fédéral détermine quels revenus de l'activité lucrative sont à prendre en compte dans la moyenne afin d'imputer les années de jeunesse.

Art. 43^{bis}, al. 1, 2^e phrase, et al. 4

Al. 1: La modification de la 2^e phrase de cet alinéa est nécessaire, car seule l'anticipation de la rente entière et non celle d'un pourcentage de la rente peut donner droit à une allocation pour impotent de l'AVS.

Al. 4: Le terme d'«âge de la retraite» est remplacé par celui d'«âge de référence», car l'âge visé à l'al. 4 est 65 ans. Il est également indiqué que, outre le moment où la personne atteint l'âge de référence, la perception anticipée d'une rente entière de vieillesse met également fin au droit à l'allocation pour impotent de l'AI. Cette dernière est remplacée par une allocation pour impotent de l'AVS d'un montant au moins égal.

Art. 43^{ter}

Le terme d'«âge de la retraite» est remplacé par celui d'«âge de référence», car l'âge visé à l'art. 43^{ter} est 65 ans. Il est également indiqué que, outre le moment où la personne atteint l'âge de référence, la perception anticipée d'une rente entière de vieillesse met également fin au droit à la contribution d'assistance de l'AI. Cette dernière est remplacée par la contribution d'assistance de l'AVS d'un montant identique.

Art. 43^{quinquies} (abrogé)

Cet article est abrogé, car son contenu est en partie repris par l'art. 113 LAVS, qui introduit un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS et traite de façon détaillée la question de la surveillance de l'équilibre financier. C'est pourquoi l'art. 43^{quinquies} LAVS n'a plus sa raison d'être.

Art. 52, al. 7 (nouveau)

L'art. 52 concerne la responsabilité de l'employeur et règle la réparation du dommage. En raison d'une jurisprudence datée, aucun intérêt moratoire ne peut en principe être prélevé sur les créances en réparation résultant de la responsabilité de l'employeur, faute d'une base légale (cf. ATF 119 V 78, consid. 5, p. 84 ; Marco Reichmuth, Die Haftung des Arbeitgebers und seiner Organe nach Art. 52, 2008, n° 396, p. 96 s.). Cette situation juridique perdure bien qu'un régime d'intérêts strict s'applique aux cotisations depuis le 1^{er} janvier 2001 (cf. art. 41^{bis} ss RAVS). Même l'entrée en vigueur de la LPGA le 1^{er} janvier 2003 n'y a rien changé: son art. 26 se réfère uniquement aux créances de cotisations (cf. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2^e édition, 2009, n^{os} 10 et 44 ad art. 26 LPGA).

Le nouvel al. 7 crée la base légale nécessaire. La tâche de régler les modalités du prélèvement des intérêts est déléguée au Conseil fédéral. La nouvelle obligation de payer des intérêts concerne les créances visées aux art. 52, 70 et 71a LAVS. Même depuis l'entrée en vigueur de la LPGA, la responsabilité au sens de ces dispositions est régie exclusivement par la LAVS. Au reste, la LPGA règle uniquement la responsabilité pour les dommages causés à un assuré ou à des tiers (art. 78 LPGA). C'est pourquoi la nouvelle disposition doit s'inscrire dans la LAVS et non dans la LPGA.

Art. 55, al. 3, 1^{re} phrase, et al. 4

Les associations fondatrices répondent envers l'assurance-vieillesse et survivants des dommages causés par des actes punissables ou par une violation des prescriptions intentionnelle ou due à une négligence grave, commis par les organes ou par le personnel de leur caisse. La couverture de tels dommages doit être prélevée sur les sûretés fournies (art. 70, al. 4, LAVS). Les montants de 200 000 francs au minimum et de 500 000 francs au maximum actuellement inscrits à l'art. 55, al. 3, remontent à la 7^e révision de l'AVS. Le total des cotisations AVS s'élevait en 1969 à 2,3 milliards de francs. Il est aujourd'hui de 28,8 milliards de francs. Vu la complexité croissante des opérations des caisses de compensation et la masse considérable atteinte aujourd'hui par les flux financiers, ces montants limites doivent être actualisés. La méthode de calcul prévue dans la LAVS, à savoir un douzième du total des cotisations que la caisse de compensation encaissera annuellement selon toutes prévisions, est maintenue, car elle est plausible. Mais les montants actuels ne sont plus adaptés à la situation qui prévaut aujourd'hui. Diverses caisses de compensation ont d'ailleurs déjà relevé considérablement leurs sûretés sur une base volontaire. Il convient par conséquent de relever à 1 million de francs le montant minimal des sûretés et à 3 millions de francs le montant maximal.

Le Conseil fédéral doit pouvoir adapter périodiquement ces montants limites. L'al. 4 est donc complété en ce sens.

Art. 57, al. 2, let. d^{bis} (nouvelle)

Dans la conception actuelle de la gouvernance et de la surveillance, des contrôles formels et effectués la plupart du temps à posteriori de la comptabilité des caisses de compensation et de l'application qu'elles font du droit ne sont plus suffisants. C'est d'autant plus vrai au vu de l'importance des sommes en jeu dans le 1^{er} pilier et du

rôle essentiel que ces contrôles jouent pour la confiance de la population dans la prévoyance vieillesse. Il importe, en fonction des risques, d'intégrer suffisamment tôt des éléments de contrôle dans le processus pour éviter autant que possible les erreurs et les irrégularités. La mise en place d'un système de contrôle interne (SCI), obligatoire par exemple pour les sociétés commerciales depuis 2008 (art. 728a CO) et depuis 2011/2012 pour les caisses de pension (art. 52c, al. 1, let. b, LPP en relation avec l'art. 35, al. 1, OPP 2), relève d'une telle gestion des risques. Un SCI n'est pas utile seulement à la surveillance, mais constitue aussi un important instrument de pilotage et de gestion des risques pour les caisses de compensation et leurs organes. La création d'une base légale correspondante et sa concrétisation ultérieure au niveau du règlement visent aussi à répondre à une recommandation du Contrôle fédéral des finances. Celui-ci avait recommandé, dans le cadre de la dernière révision des comptes de la Centrale de compensation en 2012, de relever au cours des prochaines années le niveau moyen des systèmes de contrôle interne des caisses de compensation.

Il convient donc d'inscrire comme principe et comme norme minimale dans la LAVS que chaque caisse de compensation doit disposer d'un système de contrôle interne adapté à sa taille et à la nature des tâches qui lui sont confiées. Pour les caisses de compensation professionnelles, les principes d'un tel SCI devront être énoncés dans le règlement de la caisse.

Art. 58, al. 2, 3^e phrase, et al. 4, let. a^{bis} (nouvelle)

Al. 2, 3^e phrase: En réponse à la motion Frehner (13.3125) du 20 mars 2013, il convient de supprimer la restriction selon laquelle seuls des ressortissants suisses peuvent être nommés au comité de direction de la caisse. Ainsi, les caisses de compensation professionnelles ne seront plus défavorisées par rapport aux caisses des corporations de droit public.

Al. 4, let. a^{bis}: Il importe que le comité de direction ait la compétence d'organiser, de mettre en place et d'entretenir un SCI adapté à la taille de la caisse et à la nature des tâches qui lui sont confiées.

Art. 60, al. 1^{bis} et 1^{ter} (nouveaux)

Al. 1^{bis}: Pour garantir le maintien et le bon fonctionnement de l'assurance en cas de fusion ou de liquidation de caisses de compensation, ces dernières doivent disposer de réserves suffisantes. Celles-ci serviront à assurer le transfert des activités dans une autre caisse. Dans le régime en vigueur, la constitution de réserves en prévision d'une liquidation éventuelle n'est réglée qu'au niveau des directives (Directives sur la comptabilité et les mouvements de fonds des caisses de compensation, ch. 1010), qui prescrivent que les associations fondatrices ainsi que les responsables des caisses de compensation doivent veiller à l'équilibre financier de leur caisse, prendre les mesures nécessaires et informer l'office fédéral. Vu l'importance de ces principes, il convient de les inscrire au niveau de la loi. En outre, le Conseil fédéral obtient la compétence d'édicter des prescriptions complémentaires au niveau du règlement.

Al. 1^{ter}: Aujourd'hui déjà, il est attendu des caisses de compensation qu'elles trouvent le moyen, en cas de fusion ou de dissolution, de garantir le maintien de l'assurance. Cette thématique s'accroît d'autant plus que le nombre de caisses de

compensation ne cesse de diminuer. Il ne s'agit plus seulement de garantir la poursuite des activités au moyen de réserves suffisantes. Dans des cas difficiles, la caisse qui se dissout ou l'association fondatrice doit pouvoir obtenir, moyennant une indemnité appropriée, qu'une autre caisse s'engage à reprendre ses comptes individuels et ses rentiers si aucune autre solution n'a pu être trouvée. Il convient que le Conseil fédéral puisse régler au niveau du règlement les modalités relatives à cette indemnité.

Art. 61, al. 2, let. b^{bis} (nouvelle)

Il importe que les décrets cantonaux contiennent les principes d'un système de contrôle interne adapté à la taille de la caisse et à la nature des tâches qui lui sont confiées.

Art. 62, al. 2, 2^e phrase (abrogée)

L'art. 62, al. 2, assigne à la caisse de compensation chargée de mettre en œuvre l'assurance facultative la tâche d'affilier en outre la catégorie particulière des étudiants sans activité lucrative qui quittent leur domicile en Suisse pour effectuer leur formation à l'étranger. Cette possibilité de maintien de l'affiliation à titre facultatif est supprimée dans le cadre de la réorganisation des dispositions relatives à l'assujettissement (cf. commentaire de l'art. 1c, al. 1). En conséquence, la dernière phrase de l'art. 62, al. 2, peut également être abrogée.

Art. 63, al. 3, 3^{bis} et 3^{ter} (nouveaux)

Al. 3: Une modification rédactionnelle est apportée à l'al. 3, afin d'inclure également la collaboration entre caisses de compensation AVS.

Al. 3^{bis} et 3^{ter}: Les échanges électroniques de données prennent de plus en plus d'ampleur dans le domaine public comme dans le domaine privé et remplacent le courrier papier acheminé par la Poste. Pour l'AVS, l'échange électronique de données doit être réglementé et surveillé pour être efficace, sûr, économique et aussi accepté par les parties prenantes. Il ne s'agit pas de définir ici ce qui est échangé, mais de régler le moyen et les conditions de l'échange. L'échange lui-même doit figurer au préalable dans une base légale ad hoc, qui en définit aussi l'utilité. Avec l'al. 3^{bis}, le Conseil fédéral disposera d'une base légale pour régler et autoriser l'échange électronique de données entre les caisses de compensation AVS, d'une part, et les caisses de compensation AVS et la Centrale de compensation, d'autre part. Le financement est réglé à l'art. 95, al. 1^{quater}, LAVS. Cette disposition n'a pas pour objet de réglementer les systèmes informatiques des acteurs, que ce soient les caisses de compensation AVS ou des tiers, ni leur exploitation.

Il faut aussi tenir compte du fait que l'échange ne se limite pas aux organes de l'AVS. L'échange électronique de données est devenu une réalité pour un nombre croissant d'acteurs. Le déroulement électronique des affaires est un gain important en temps et en argent. L'al. 3^{ter} fixe plus particulièrement les conditions de l'échange électronique entre les organes d'application de l'AVS et des tiers, que ce soient des organes d'application d'autres assurances sociales ou encore des offices fédéraux ou des offices cantonaux. Le financement doit aussi être assuré. En principe, l'entité à

l'origine de la demande devrait aussi supporter les coûts du support d'échange électronique de données. Par contre, cette disposition n'a pas pour but de régler d'éventuelles indemnités allouées pour l'accomplissement d'une tâche.

Les échanges électroniques de données entre la Centrale de compensation et des tiers sont réglés au nouvel art. 71, al. 6.

La surveillance de l'échange électronique est donnée par la règle générale de surveillance énoncée à l'art. 76 LPGA en relation avec l'art. 72, al. 1, LAVS, qui donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des directives, standards y compris.

Art. 64, al. 2^{bis} et 3^{bis}

L'art. 64 définit la compétence des caisses tout en fixant quelques règles particulières.

Al. 2^{bis}: Cet alinéa fixe les règles particulières applicables aux personnes qui anticipent la perception de leur rente et à leur conjoint n'exerçant pas d'activité lucrative. Il est nécessaire d'adapter ces règles en tenant compte de la nouvelle terminologie (âge de référence).

En cas de retraite anticipée, la personne concernée n'est toujours pas autorisée à changer de caisse. Mais la suppression de l'obligation de verser des cotisations en qualité de non-actif en cas de perception anticipée d'une rente entière de l'AVS entraîne la nécessité de procéder à une adaptation rédactionnelle de la première phrase de la disposition.

La compétence de prévoir la caisse compétente pour les couples n'exerçant pas d'activité lucrative, accordée au Conseil fédéral dans le cadre de la révision de la LAVS visant l'amélioration de la mise en œuvre, s'est avérée trop limitée. Elle ne vaut que pour les couples dont les deux conjoints sont soumis à l'obligation de cotiser en qualité de non actifs, mais non lorsque l'un des conjoints perçoit une rente. Les personnes concernées ne comprennent pas pourquoi, dans ce cas, la caisse compétente n'est pas la même pour les deux conjoints. Grâce à l'extension de sa compétence, le Conseil fédéral pourra prévoir que la même caisse est compétente pour les deux.

L'al. 3^{bis} concerne la caisse compétente pour l'assurance du conjoint non actif d'un assuré exerçant une activité lucrative à l'étranger. Le renvoi à cette catégorie d'assurés doit être adapté suite à la réorganisation des dispositions relatives à l'assujettissement.

Art. 64a, 1^{re} phrase

Il s'agit ici d'une modification rédactionnelle rendue nécessaire par l'abandon du terme «âge de la retraite».

Art. 65, al. 2

En vertu de l'art. 116 RAVS, les agences doivent remplir entre autres les tâches suivantes: donner des renseignements, recevoir et transmettre la correspondance, délivrer les formulaires et les prescriptions en matière d'assurance, collaborer au

règlement des comptes, collaborer à la réunion des pièces nécessaires, collaborer à la détermination des conditions de revenu et de fortune de certaines catégories d'assurés, et collaborer à l'affiliation de toutes les personnes tenues à cotisation. Ces tâches, ainsi que la mise en place d'agences, étaient appropriées au moment de l'édiction de la norme; mais au vu des progrès techniques (cyberadministration, cybercommerce) et des changements structurels (tendance à la mise en place de centres de service) intervenus depuis lors, les agences ont perdu une bonne part de leur utilité. L'obligation de créer des agences communales faite aux caisses de compensation cantonales, à l'art. 65, al. 2, empêche plutôt ces dernières de procéder à des optimisations rationnelles en conformité avec le droit. Il convient donc de la supprimer; mais les caisses cantonales doivent garder la possibilité de tenir des agences communales, si elles le souhaitent.

La Conférence des caisses cantonales de compensation s'est elle aussi prononcée par le passé en faveur d'une suppression de l'obligation de mettre en place des agences communales, pour des raisons d'efficacité et de rationalisation. Elle confirme que l'utilité des agences n'a cessé de diminuer ces dernières années, car à l'ère d'Internet il existe d'autres moyens de se procurer les données et informations nécessaires. De plus, étant donné l'évolution constante et la complexité croissante de la législation, il devient de plus en plus difficile pour les agences communales d'assurer un conseil de qualité.

Art. 68, al. 1, 3^e phrase, al. 2, 2^e phrase, al. 2^{bis} (nouveau), al. 3, 1^{re} partie de phrase, et al. 4

Al. 1 et 2: La loi sur la surveillance de la révision (LSR; RS 221.302) est entrée en vigueur en 2007. Les conditions d'agrément des réviseurs et des entreprises de révision pour les caisses de compensation et les contrôles des employeurs ont déjà été harmonisées avec la LSR dans le RAVS au 1^{er} janvier 2013. Il s'agit maintenant d'adapter également la loi à la terminologie moderne et aux normes de la LSR.

La possibilité offerte actuellement aux cantons de confier la révision de leur caisse de compensation à un service cantonal de contrôle approprié est supprimée. Il n'y a plus aujourd'hui qu'un seul canton qui en fasse usage. La révision des caisses de compensation AVS nécessite une connaissance approfondie et toujours à jour de la législation spécifique, et notamment des nombreuses directives de l'Office fédéral des assurances sociales. Pour des raisons de garantie de la qualité, il convient d'éviter de confier à un service de contrôle cantonal non spécialisé la tâche d'effectuer une seule révision de caisse par année. L'attribution de cette tâche à une entreprise de révision indépendante correspond du reste aux principes d'une bonne gouvernance, qui veulent aujourd'hui que l'on évite dès la moindre apparence tout risque de conflit d'intérêts.

En outre, il convient de remplacer le terme de «bureau de révision» par celui d'«entreprise de révision» et d'adapter cette disposition à la terminologie et aux normes de la LSR. Il est nécessaire en particulier de renvoyer, en ce qui concerne l'agrément, aux conditions de l'al. 3.

Al. 2^{bis}: Le contrôle des employeurs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations envers l'AVS occasionne des frais élevés que le droit en vigueur fait supporter solidairement à l'ensemble des affiliés. Pour éviter que l'employeur fautif ne profite

de la situation aux dépens de la collectivité, la caisse de compensation doit pouvoir lui imputer ces frais directement.

Al. 3 et 4: Le terme «bureau de révision» est remplacé par celui d'«entreprise de révision».

Art. 70, al. 1^{bis} (nouveau)

L'art. 70 règle la réparation du dommage. En raison d'une jurisprudence datée, aucun intérêt moratoire ne peut être prélevé sur les créances en réparation résultant de la responsabilité d'associations fondatrices ou de l'Etat en vertu des art. 70 et 71a LAVS (cf. ATF 119 V 78, consid. 3c avec renvoi, p. 82). La situation qui se présente est donc la même que pour l'art. 52 (cf. commentaire de cet article).

L'al. 1^{bis}, nouveau, crée la base légale pour l'obligation de payer des intérêts moratoires. La tâche de régler les modalités du prélèvement des intérêts est déléguée au Conseil fédéral.

La nouvelle obligation de payer des intérêts moratoires ne s'applique pas à tous les cas de responsabilité du fondateur, mais uniquement aux créances en vertu de l'art. 70, ainsi que de l'art. 71a LAVS, puisque ce dernier renvoie à l'art. 70. Même depuis l'entrée en vigueur de la LPGA, la responsabilité au sens de ces dispositions est régie exclusivement par la LAVS (cf. Kieser, op. cit., n^{os} 14 ss ad art. 78). Au reste, la LPGA règle uniquement la responsabilité pour les dommages causés à un assuré ou à des tiers (art. 78 LPGA, cf. Kieser, op. cit., n^{os} 1 s. ad art. 78). C'est pourquoi la nouvelle disposition doit s'inscrire dans la LAVS et non dans la LPGA.

Art. 71, al. 6 (nouveau)

Cf. commentaire de l'art. 63, al. 3^{bis} et 3^{ter}.

Art. 72, al. 4, 2^e phrase

Le terme «bureau de révision» est remplacé par celui d'«entreprise de révision».

Art. 102, al. 1, let. b (ne concerne que le texte allemand), e et f (nouvelles)

Cette disposition énumère les sources de financement de l'AVS. Elle est complétée par une nouvelle let. e qui mentionne le produit de la TVA. Il s'agit, d'une part, du produit du point de TVA revenant déjà actuellement à l'AVS et, d'autre part, du produit du relèvement prévu par le financement additionnel (cf. aussi art. 25, 28, 37 et 55 LTVA). En outre, le produit de l'impôt sur les maisons de jeu est ajouté à la liste (let. f). En effet, celui-ci est une source de financement à part entière de l'assurance et ne constitue pas une partie de la contribution de la Confédération. Raison pour laquelle il doit, d'un point de vue systématique, en être fait mention à l'art. 102, qui énumère les sources de financement, et non pas à l'art. 103, qui règle la contribution de la Confédération.

Art. 103 Contribution de la Confédération

La participation de la Confédération au financement de l'AVS correspond actuellement à un montant équivalent à 19,55 % des dépenses de l'assurance. Il est proposé de faire désormais dépendre cette contribution de deux paramètres: les dépenses de l'AVS et les recettes de la TVA. La moitié de la contribution évoluera au même rythme que les dépenses de l'AVS, l'autre moitié à celui des recettes de la TVA. La part liée à l'évolution des dépenses est arrondie par souci de simplification et est fixée à 10 % des dépenses de l'AVS.

Le montant initial de la contribution liée à la TVA correspond à 50 % de contribution moyenne de la Confédération des deux années précédant l'entrée en vigueur de la modification. Ce montant varie chaque année au rythme de l'évolution des recettes de la TVA de l'année correspondante, par rapport à l'année qui précède celle de l'entrée en vigueur. Cela signifie que, l'année de l'entrée en vigueur, le montant comprend déjà l'évolution de la TVA.

Le Conseil fédéral peut régler les modalités à cet égard afin de tenir compte des imprévus dans les comptes de l'AVS.

Cette réglementation aura pour effet d'accroître le besoin de financement de l'AVS, car les dépenses de l'assurance augmentent davantage que la contribution de la Confédération telle qu'elle est redéfinie. Cet écart doit être compensé par une coordination de l'ensemble des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI, dès que les finances de l'AI seront consolidées et que ses dettes seront amorties. Cette opération est réglée dans les dispositions transitoires de la LAVS et de la LAI.

En outre, l'art. 103 ne fera plus mention des recettes de la taxe sur les maisons de jeu, qui ne constituent pas une part de la contribution de la Confédération mais font partie des ressources de l'AVS; l'art. 102, al. 1, let. f mentionne à ce titre le produit de l'impôt sur les maisons de jeu, conformément à la terminologie de la loi sur les maisons de jeux (LMJ, RS 935.52; cf. commentaire de l'art. 102).

Art. 104 Financement et affectation

La formulation de cet article est simplifiée, tout en incluant la part affectée à la Confédération du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS, qui sert à refinancer la contribution de la Confédération à l'assurance. Cette part, qui n'est pas mentionnée dans la LAVS actuelle, ne sera plus de 17 %, mais de 10 %.

Cette reformulation permet en outre d'éviter le terme de «réserve», trop peu précis d'un point de vue de politique financière. L'adaptation de l'art. 104 rend obsolète l'art. 111, qui peut donc être abrogé.

Art. 107, al. 3 (abrogé)

Cet alinéa est abrogé, son contenu étant repris dans son intégralité à l'art. 113, al. 1.,

Art. 111 (abrogé)

Cet article peut être abrogé en raison de la reformulation de l'art. 104 et de l'ajout qui y est fait (cf. commentaire de l'art. 104).

Art. 113

L'art. 113 règle ce qu'il est convenu d'appeler le mécanisme d'intervention.

Al. 1: Le niveau légal actuel du Fonds de compensation AVS est abaissé de 100 à 70 % des dépenses annuelles.

Al. 2: Dans une première étape, le Conseil fédéral est tenu de présenter à l'Assemblée fédérale, dans un délai d'un an, un projet de stabilisation de l'AVS dès que le niveau du Fonds de compensation AVS menace de descendre au-dessous de 70 % des dépenses annuelles au cours des trois prochaines années.

Al. 3: La deuxième étape du mécanisme d'intervention entre en vigueur si le niveau du Fonds de compensation AVS passe effectivement au-dessous du seuil de 70 % et que, de plus, le déficit du résultat de répartition dépasse 3 % des dépenses annuelles pendant deux années consécutives. Autrement dit, les mesures automatiques prévues entrent en vigueur.

Let. a: La première mesure automatique consiste en une suspension de l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix. Mais afin de garantir la constitutionnalité de l'évolution des rentes, le renchérissement doit au moins être compensé après cinq ans, et la rente ne doit pas être inférieure à l'équivalent de 95 % de la rente de référence (niveau de la rente conformément à l'art. 33^{ter}).

Let. b: La seconde mesure consiste en un relèvement de 1 point au maximum des cotisations à l'AVS pour un montant équivalent à celui obtenu par la mesure définie à la let. a. Pour les salariés, l'augmentation des cotisations est répartie pour moitié entre l'employeur et le salarié; pour les personnes assurées à titre facultatif, les indépendants et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations, la hausse est d'un point; les cotisations minimales (pour les personnes assurées à titre facultatif, les indépendants et les personnes sans activité lucrative) sont fixées proportionnellement. Le relèvement est formulé sous forme de limite supérieure, afin que la modification du taux se limite au nécessaire.

Let. c: Etant donné que le système des rentes de l'AI est étroitement lié à celui de l'AVS, la suspension de l'adaptation du montant des rentes de vieillesse à l'évolution des salaires et des prix soulève des problèmes de coordination avec le plafonnement des rentes. Sont concernés les cas prévus à l'art. 35 LAVS, auquel renvoie l'art. 37, al. 1^{bis}, LAI (somme des rentes pour couple, en particulier lorsqu'un des conjoints a droit à une rente de vieillesse et que l'autre a droit à une rente d'invalidité, ou encore en cas de mixité des prestations, c'est-à-dire si l'un des conjoints bénéficie d'une rente partielle de l'assurance-invalidité et qu'il a opté pour l'anticipation d'une partie de sa rente de vieillesse et que l'autre a droit soit à une rente de vieillesse soit à une rente de l'assurance-invalidité, ou les deux), et la question du concours des rentes d'orphelin et des rentes pour enfant, régie par l'art. 37^{bis} LAVS, auquel renvoie l'art. 38, al. 1, LAI. Si la mesure prévue à la let. a ne remet pas en cause les principes prévus par les dispositions susmentionnées, elle peut tout de même poser quelques problèmes pratiques, qui devront être réglés par le Conseil fédéral au moyen des dispositions d'exécution nécessaires. C'est pourquoi la let. c prévoit une délégation de compétence en ce sens. Il s'agira notamment pour le Conseil fédéral de préciser sur la base de quelle rente (AVS ou AI) calculer le plafonnement des rentes des conjoints (cf. art. 35 LAVS) dont l'un perçoit une rente de l'AVS et l'autre une rente de l'AI, ou lorsqu'un des conjoints ou les deux

perçoivent tant une rente partielle de l'AI qu'un pourcentage de la rente de vieillesse.

Al. 4: Les mesures automatiques ont un caractère temporaire; elles doivent être levées au plus tard quand le Fonds de compensation AVS est remonté à 70 % des dépenses annuelles et qu'il est prévisible qu'il ne redescendra pas au cours de l'exercice suivant. A ce moment-là, les rentes sont à nouveau adaptées à l'évolution des salaires et des prix conformément à l'art. 33^{er}, et les cotisations seront ramenées au taux initial.

Dispositions finales de la modification du (Loi fédérale du ... sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020)

Les nouvelles dispositions de la LAVS s'appliquent à tous les cas pour lesquels le droit aux prestations prend naissance après l'entrée en vigueur de la présente révision. Une réglementation particulière est prévue au sujet du relèvement de l'âge de référence pour les femmes.

a. Assujettissement

La réorganisation des dispositions concernant l'assujettissement entraîne le risque que des personnes ne soient plus assurées sous le nouveau droit. Certaines catégories ne pourront plus en effet opter pour une adhésion à l'assurance et n'auront plus que le choix de rester assurées. Les al. 1 et 2 des présentes dispositions finales garantissent qu'aucune personne assurée jusqu'à présent ne se trouve sans protection d'assurance. Les personnes qui ne seraient plus affiliées à l'assurance à titre obligatoire ont en outre la possibilité de faire usage du nouveau droit et de sortir de l'AVS.

b. Age de référence des femmes

Jusqu'au 31 décembre de l'année où les nouvelles dispositions entrent en vigueur, l'âge de la retraite est de 64 ans. Jusqu'à cette date aussi, l'âge de 64 ans est déterminant pour la fin de l'obligation de cotiser, ainsi que pour la perception anticipée et l'ajournement de la rente de vieillesse.

A compter de l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente modification, l'âge de référence pour les femmes est relevé de deux mois chaque année. En conséquence, si l'entrée en vigueur a lieu en 2019, l'âge de référence pour les femmes sera de 65 ans à partir de 2025.

c. Rentes de veuve, de veuf et d'orphelin

Al. 1: Les veuves, les veufs et les orphelins dont le droit à la rente a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la présente révision restent soumis à l'ancien droit. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux rentes de survivants qui prennent naissance au plus tôt le 1^{er} janvier de l'année où la modification entre en vigueur.

Al. 2: Pour les femmes qui auront droit à une rente de veuve équivalant à 60 % de la rente de vieillesse, un montant équivalant à 80 % de la rente de vieillesse correspon-

dante au 31 décembre de l'année précédant l'entrée en vigueur de la modification est garanti, à titre transitoire, si la somme de la rente de veuve et de la rente d'orphelin est inférieure à la somme touchée selon l'ancien droit.

Al. 3: Lorsque l'assurée n'a plus droit à une rente en vertu du nouveau droit, soit parce qu'elle n'a jamais eu d'enfant, soit parce qu'au décès de son mari elle n'a plus d'enfant ayant droit à une rente d'orphelin, une solution transitoire est prévue en fonction de l'âge auquel l'assurée devient veuve; il faut toutefois qu'elle satisfasse aux conditions prévues par l'ancien droit.

- a. Si elle a plus de 50 ans l'année où la modification entre en vigueur, elle touche une rente équivalant à 80 % de la rente de vieillesse correspondante au 31 décembre de l'année précédente. Cette rente est garantie tant que le montant correspondant à la nouvelle disposition (60 %) n'est pas devenu au moins égal sous l'effet des adaptations de rente (cela peut prendre 20 ans).
- b. Si l'assurée avait moins de 50 ans l'année où la modification entre en vigueur, elle perçoit encore une rente si elle devient veuve l'année de l'entrée en vigueur de la modification ou au cours des huit années suivantes. Le montant de la rente s'abaisse chaque année, passant de 60 % à 20 % de la rente de vieillesse correspondante. Si l'assurée devient veuve la neuvième année qui suit l'entrée en vigueur de la modification, elle perçoit une indemnité unique équivalant à 60 % d'une rente annuelle.

d. Contribution de la Confédération

Al. 1: Le désenchevêtrement a des effets contraires pour l'AVS (baisse des recettes) et l'AI (hausse des recettes); il faut donc procéder à une adaptation unique de la contribution de la Confédération à ces assurances. L'année qui suit la fin du désendettement de l'AI, le montant moyen de l'excédent de répartition des deux années précédentes est déduit de la contribution de la Confédération à l'AI, contribution qui ne peut toutefois pas être inférieure à 38 % des dépenses annuelles. La part de la contribution liée à la TVA est relevée du même montant.

Al. 2: Le nouveau montant ainsi obtenu remplace le montant initial de la contribution de la Confédération calculé lors de l'entrée en vigueur de la modification. Par la suite, la contribution évolue en fonction des taux de variation définis, mais à partir de ce nouveau montant, plus élevé.

Al. 3: La limite légale inférieure de la contribution de la Confédération à l'AI reste fixée à 37,7 % des dépenses et les avoirs du Fonds de compensation de l'AI ne doivent pas être inférieurs à 50 % des dépenses annuelles. Si ces deux critères ne sont pas respectés, la contribution de la Confédération à l'AI est augmentée en conséquence, au détriment de la contribution à l'AVS, jusqu'à ce que ces critères soient à nouveau remplis.

Modifications de la LAI

Art. 3, al. 1 et 1^{bis}

L'art. 3 LAI règle le calcul et la perception des cotisations en s'appuyant sur la LAVS. La suppression du barème dégressif pour les indépendants dans l'AVS entraîne aussi celle des taux de cotisation dégressifs dans l'AI. L'al. 1 doit être adapté en conséquence. L'indexation ne concernera plus que la cotisation minimale, c'est pourquoi le renvoi est déplacé à l'al. 1^{bis}.

Art. 10, al. 3

L'octroi de mesures de réadaptation de l'AI est incompatible avec l'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse. En effet, un assuré qui perçoit la totalité de sa rente de vieillesse a, en règle générale, abandonné son activité lucrative, et cela n'a donc plus de sens de tenter de le réinsérer sur le marché du travail.

En revanche, l'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse pourra encore être liée à l'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. C'est la raison pour laquelle des mesures de réadaptation pourront tout de même être indiquées lorsqu'une personne perçoit déjà une partie de la rente de vieillesse.

L'al. 3, est modifié afin que le droit aux mesures de réadaptation s'éteigne uniquement lorsque l'assuré anticipe la totalité de sa rente de vieillesse de l'AVS.

En outre, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 22, al. 4, 2^e phrase

Les mesures de réadaptation donnent droit à des indemnités journalières. Il faut par conséquent que le droit aux indemnités journalières s'éteigne en même temps que le droit aux mesures de réadaptation (cf. commentaire de l'art. 10, al. 3, LAI).

Art. 30 Extinction du droit

Cf. commentaire de l'art. 40^{bis} LAVS.

Art. 42, al. 4

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

L'al. 4 ne change pas sur le fond; il est juste précisé que'' que seule la perception anticipée de la totalité de la rente de vieillesse met fin au droit à l'allocation pour imputable de l'assurance-invalidité. En effet, en cas d'anticipation d'une partie seulement de la rente de vieillesse, le droit à l'allocation pour imputable de l'assurance-invalidité subsiste.

Art. 42^{septies}, al. 3, phrase introductive, et let. b

La précision est nécessaire, car seule l'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse met fin au droit à une contribution d'assistance et non pas l'anticipation d'une

partie de la rente seulement. De plus, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 74, al. 2

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 78, al. 2 (respectivement al. 6 dans la version qui entre en vigueur au 1.1.2014)

Cf. commentaire de l'art. 104 LAVS.

Art. 80

Cet article traite de la surveillance de l'équilibre financier de l'assurance-invalidité et renvoie aux dispositions de la LAVS, c'est-à-dire concrètement à l'art. 43^{quinquies} LAVS. Ce dernier étant désormais abrogé, l'art. 80 LAI ne peut plus s'y référer et doit donc être adapté.

Dispositions transitoires de la modification du (Loi fédérale du ... sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020)

a. Contribution fédérale

Al. 1: Le désenchevêtrement a des effets contraires pour l'AVS (baisse des recettes) et l'AI (hausse de recettes); il faut donc procéder à une adaptation unique de la contribution de la Confédération à ces assurances. L'année qui suit la fin du désendettement de l'AI, le montant moyen de l'excédent de répartition des deux années précédentes sera déduit de la contribution de la Confédération à l'AI, contribution qui ne pourra toutefois pas être inférieure à 38 % des dépenses annuelles. Cette mesure ne sera appliquée que lorsque les finances de l'AI seront effectivement consolidées et que l'assurance aura remboursé à l'AVS l'intégralité de sa dette.

Al. 2: La part de la contribution de la Confédération à l'AVS liée à la TVA est majorée du montant de la réduction de la contribution à l'AI.

Al. 3: Le nouveau montant remplace le montant initial de la contribution de la Confédération calculé lors de l'entrée en vigueur de la 6^e révision de l'AI (1^{er} volet). Par la suite, la contribution évolue en fonction des taux de variation définis, mais à partir de ce nouveau montant initial, moins élevé.

Al. 4: La limite légale inférieure de la contribution de la Confédération à l'AI reste fixée à 37,7 % des dépenses et les avoirs du Fonds de compensation de l'AI ne doivent pas être inférieurs à 50 % des dépenses annuelles. Si ces deux critères ne sont pas respectés, la contribution de la Confédération à l'AI est augmentée en conséquence, au détriment de la contribution à l'AVS jusqu'à ce que ces critères soient à nouveau remplis.

Modifications de la LPC

Art. 4, al. 1, let. a^{bis} et b, ch. 2.

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 11, al. 1, let. d^{bis} et d^{ter} (nouvelles), al. 1^{ter} (nouveau) et al. 4, 2^e phrase

Let. d^{bis}: Afin d'empêcher que l'anticipation d'une partie de la rente de vieillesse ne s'apparente dans les faits à une anticipation de la totalité de la rente, en ce sens que les prestations complémentaires viendraient combler entièrement la perte de revenu, il importe – en présence desdits cas d'anticipation – de prendre en compte dans les revenus déterminants la totalité de la rente correspondante en lieu et place du pourcentage de rente effectivement perçu. Cette disposition s'applique sans restriction aux personnes qui touchent uniquement une rente de vieillesse de l'AVS.

Let. d^{ter}: Désormais, les assurés pourront ajourner une partie seulement de leur rente de vieillesse (art. 39, al. 1). En l'absence de la présente disposition, les prestations complémentaires viendraient compenser intégralement la différence par rapport à une rente entière, puisque la perception d'une rente de vieillesse ouvre le droit à des prestations complémentaires. Afin d'éviter un transfert de coûts vers les prestations complémentaires, c'est la rente entière (sans augmentation due à l'ajournement) qui est prise en compte, et non la rente effectivement perçue.

Al. 1^{ter}: Pour le calcul des prestations complémentaires, on prend en compte comme revenu déterminant un quinzième de la fortune nette et un dixième pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse. Cet alinéa précise qu'en cas d'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse en complément d'une rente de l'assurance-invalidité ou d'une rente de survivants de l'AVS, c'est un quinzième de la fortune qui est pris en compte. Pour les personnes vivant dans un home ou dans un hôpital, les cantons ont cependant toujours la compétence de fixer un autre montant (en vertu de l'art. 11, al. 2, LPC). Si l'assuré anticipe une partie ou la totalité de sa rente de vieillesse sans toucher d'autre rente, c'est un dixième de la fortune qui est pris en compte.

Al. 4: Une nouvelle compétence est donnée au Conseil fédéral. En effet, lorsqu'une personne touche à la fois une partie de sa rente de vieillesse de manière anticipée et une rente de l'AI ou une rente de survivants de l'AVS, une réglementation s'impose afin de ne pas compter à double la rente AI ou la rente de veuve/veuf déjà prise en considération. Ainsi, dans ces cas de figure, ce n'est pas la rente de vieillesse entière qui est prise en compte mais uniquement la partie restante (rente de vieillesse entière moins la rente AI ou de veuve/veuf) jusqu'à concurrence d'une rente entière. Sans ce correctif, une personne au bénéfice de prestations complémentaires qui anticipe une partie de sa rente de vieillesse serait désavantagée par rapport à une personne qui ne l'anticipe pas (2^e phrase).

Art. 13, al. 3

Compte tenu de l'abrogation de l'art. 111 LAVS, l'art. 13, al. 3 qui renvoie actuellement à l'art. 111 LAVS doit être adapté. De plus, comme pour l'AVS, le mode de financement de la contribution de la Confédération est précisé.

La LAVS est complétée par des dispositions qui confèrent au Conseil fédéral la possibilité de régler l'échange électronique de données entre les caisses de compensation et d'autres services. Dans 23 cantons, les prestations complémentaires sont gérées par les caisses cantonales de compensation. Il est donc judicieux de prévoir également la possibilité pour le Conseil fédéral de régler l'échange de données dans le cadre de la LPC. L'art. 26b reprend la disposition de la LAVS et l'adapte au contexte spécifique des prestations complémentaires.

La surveillance est régie par la règle générale énoncée à l'art. 76 LPGA, en lien avec l'art. 28, al. 1, LPC, qui donne à l'OFAS la compétence en matière de directives. Cette compétence inclut aussi celle d'édicter des standards.

Modifications de la LPP

Art. 1, al. 3, 2^e phrase (abrogée)

A l'heure actuelle, les règles relatives à l'âge minimal de la retraite sont fixées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2¹¹⁷). Comme l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse sera à l'avenir fixé directement dans la loi (cf. art. 13, al. 2 AP-LPP), la délégation de cette compétence au Conseil fédéral doit être supprimée.

Art. 2, al. 1

Le seuil d'accès fixé par l'art. 2, al. 1, AP-LPP passe de 21 060 à 14 040 francs, soit une réduction d'un tiers. Le montant de 14 040 francs correspond à la rente annuelle minimale de l'AVS. Cet abaissement du seuil d'accès permettra d'élargir le cercle des personnes assurées obligatoirement, en donnant accès au 2^e pilier aux personnes qui ont un salaire annuel inférieur au seuil d'accès actuel.

Art. 5, al. 2, 2^e phrase

L'art. 51a LPP définit les tâches de l'organe suprême de l'institution de prévoyance. Cette disposition date de la réforme structurelle et de la nouvelle réglementation du financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public. Jusqu'à fin 2011, la LPP n'énumérait pas explicitement les tâches de l'organe suprême de l'institution de prévoyance. Les obligations légales s'adressaient plutôt à l'institution de prévoyance. L'art. 51a LPP ayant été ajouté à la liste de l'art. 49, al. 2, LPP (au ch. 7), il s'applique également à la prévoyance plus étendue proposée par les institutions de prévoyance enregistrées.

Puisque les assurés affiliés à une institution de prévoyance non enregistrée qui prévoit des prestations réglementaires ont droit à des prestations d'assurance, sur la base de la loi ou du règlement de l'institution, il faut que l'art. 51a LPP s'applique aussi à ces institutions. Par contre, les institutions actives exclusivement dans le

domaine subobligatoire qui fournissent uniquement des prestations discrétionnaires et ne garantissent pas de droit à des prestations d'assurance (y c. à des prestations de libre passage) ne doivent pas être soumises aux règles strictes relatives aux tâches et responsabilités de l'organe suprême.

Une adaptation rédactionnelle est en outre nécessaire, car l'actuel al. 2^{bis} de l'art. 65 est déplacé à l'al. 2^{er}. Cette disposition (2^{er}) reste inchangée sur le plan matériel.

Art. 7, al. 1

L'art. 7 règle, en relation avec l'art. 2, al. 1, et l'art. 16, l'assujettissement à l'assurance obligatoire d'une part et fixe le début du processus d'épargne pour le régime obligatoire d'autre part. Cet article doit être adapté suite à la modification proposée du seuil d'accès (cf. commentaire de l'art. 2, al. 1 AP-LPP).

Art. 8, al. 1 et 2

A l'al. 1, la déduction de coordination fixe (24 570 francs en 2013) est remplacée par une déduction de coordination en pourcentage du salaire AVS déterminant. La déduction de coordination devient donc proportionnelle au montant du salaire, ce qui améliore le niveau de prévoyance des assurés, notamment des personnes ayant des revenus plutôt bas ou moyens et/ou travaillant à temps partiel. Par exemple, si une personne a un salaire annuel de 40 000 francs, le droit actuel applique une déduction de coordination fixe de 24 570 francs sur son salaire, de sorte que son salaire coordonné est de 15 430 francs. Avec la nouvelle déduction de coordination correspondant à 25 % du salaire AVS, son salaire coordonné sera de 30 000 francs, ce qui correspond à 75 % du salaire AVS (soit 75 % de 40 000 francs). Le montant du salaire assuré maximal restera le même qu'actuellement (soit 84 240 francs en 2013), de sorte que la déduction de coordination maximale sera de 21 060 francs (25 % de 84 240 francs) et donc inférieure au montant actuel de 24 570 francs. Il en résultera une augmentation du salaire coordonné pour tous les assurés. La nouvelle déduction de coordination constitue également une mesure de compensation de l'adaptation du taux de conversion.

L'al. 2 est abrogé, car la fixation d'un salaire coordonné minimal n'a sa raison d'être qu'avec une déduction de coordination fixe.

Art. 10, al. 2, let. a

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Une personne qui n'a pas encore atteint l'âge de référence et qui remplit les conditions de l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle (salaire minimum, pas d'exception à l'obligation d'être assuré) doit en principe rester assurée même lorsqu'elle perçoit une prestation de vieillesse (partielle ou non) de la prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral peut édicter des règles de coordination pour ces cas particuliers (cf. aussi commentaire de l'art. 13a, al. 5 AP-LPP). L'âge de référence s'applique à la prévoyance obligatoire au sens de la LPP. Les institutions de prévoyance pourront encore prévoir dans leur règlement un âge de référence différent, en particulier moins élevé. Mais le niveau des prestations prévu par le plan de prévoyance doit être au moins équivalent aux prestations que l'assuré toucherait à

l'âge de référence LPP en vertu des dispositions légales. Si une personne est engagée par un employeur avant d'avoir atteint l'âge de référence au sens de l'art. 13, al. 1 AP-LPP, mais après avoir atteint l'âge de référence – moins élevé – prévu par le règlement de l'institution de prévoyance, elle est soumise en vertu de cet article à la prévoyance professionnelle obligatoire jusqu'à l'âge de référence légal. L'âge de référence réglementaire moins élevé ne peut s'appliquer qu'aux personnes qui étaient effectivement assurées dans ce plan avant d'avoir atteint l'âge de référence en question.

Art. 13 Age de référence et âge minimal

Al. 1: Afin de garantir une parfaite coordination de l'âge de référence entre les 1^{er} et 2^e piliers, l'al. 1 renvoie directement à l'art. 21 AP-LAVS. La réglementation transitoire, à savoir la let. b des dispositions transitoires (âge de référence des femmes) de la présente modification de la LAVS, est aussi comprise dans ce renvoi. On coordonne ainsi également l'adaptation de l'âge de référence pour les femmes entre la LAVS et la LPP. Cela vaut non seulement pour le droit aux prestations de vieillesse, mais aussi pour toutes les dispositions qui s'appuient sur l'âge de référence, comme celles concernant l'obligation d'être assuré (cf. art. 10, al. 2, let. a) et les bonifications de vieillesse (art. 16). Les institutions de prévoyance resteront libres de définir dans leur règlement un autre âge de référence (l'âge de référence réglementaire), entre l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse (al. 2) et l'âge de 70 ans, à condition que les prestations minimales soient garanties à l'âge de référence fixé par la loi.

Al. 2: L'al. 2 est adapté, car les règles relatives à la flexibilisation de la retraite sont rassemblées à l'art. 13a AP-LPP. Afin de garantir l'harmonisation avec l'AVS, l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse sera fixé dans la loi.

Art. 13a Droit aux prestations de vieillesse (nouveau)

L'art. 13a règle le droit à la retraite flexible qui correspond pour l'essentiel à la flexibilisation prévue dans l'AVS. Pour que la flexibilité de l'âge de la retraite déploie pleinement ses effets dans le monde du travail, il faudra que la flexibilisation telle que prévue dans la loi s'applique également aux prestations de vieillesse surobligatoires. La réglementation proposée est par conséquent également applicable au domaine surobligatoire.

Al. 1: La réglementation de la prévoyance professionnelle doit offrir aux assurés une certaine flexibilité en matière de départ à la retraite. Ceux-ci doivent pouvoir toucher leur prestation de vieillesse dès l'âge de 62 ans – soit trois ans avant l'âge de référence – ou au contraire ajourner leur rente jusqu'à l'âge de 70 ans au maximum. Ils peuvent commencer à toucher leur prestation le mois qui leur convient. Il n'est en particulier pas nécessaire que le début du versement coïncide avec le début de l'année ou avec le mois qui suit l'anniversaire de l'assuré. Cela n'empêche pas pour autant les institutions de prévoyance de fixer dans leur règlement un délai raisonnable pour l'introduction de la demande afin de disposer du temps requis pour calculer le montant de rente, ce calcul pouvant être relativement complexe.

L'âge de 70 ans est fixé comme limite supérieure de la phase d'épargne de la prévoyance vieillesse dans le 1^{er} pilier, le 2^e pilier et le pilier 3a.

Comme précédemment, le départ à la retraite anticipée n'est possible qu'en cas de réduction ou de cessation de l'activité lucrative auprès de l'employeur, tandis que le report de la rente nécessite le maintien de l'activité lucrative.

Al. 2: Cet alinéa règle les possibilités de perception d'une partie de la prestation de vieillesse. Le présent projet vise à permettre une transition plus en douceur entre vie active et retraite. Les besoins personnels des assurés et les conditions du monde du travail étant très divers, les assurés doivent pouvoir adapter au mieux la perception de la prestation de vieillesse à la réduction de leur activité lucrative. Le but est de rendre possible un passage progressif à la retraite. Mais d'un autre côté, il faut aussi protéger les institutions de prévoyance d'un morcellement excessif des retraits et de nombreux et coûteux calculs de rente partielle. C'est pourquoi trois étapes au plus sont prévues, la troisième consistant en la perception de la totalité de la prestation de vieillesse. En coordination avec le 1^{er} pilier, la première étape d'anticipation dans le 2^e pilier doit aussi correspondre à 20 % au moins de la prestation de vieillesse. Après l'âge de référence, il faut en outre tenir compte de l'al. 4.

Le taux d'occupation de l'assuré avant la première étape n'a aucune importance. Une personne qui travaille par exemple à 50 % aura donc en principe droit au même nombre d'étapes qu'une personne occupée à 100 %.

La présente disposition ne fixe pas de montant minimum en francs pour les pourcentages de rente, car l'art. 37, al. 3, règle déjà la question des rentes minimales. En conséquence, il pourrait arriver qu'une personne faisant valoir son droit à une partie de sa prestation de vieillesse ait droit à une rente dont le montant est inférieur à 10 % de la rente minimale de vieillesse de l'AVS. Mais rien ne justifie une réglementation spéciale supplémentaire, car un montant aussi peu élevé (actuellement 117 francs par mois) ne constitue pas une contribution véritable à l'entretien qui devrait impérativement donner droit à un versement sous forme de rente en dérogation à l'art. 37, al. 3, en vigueur depuis de nombreuses années.

Etant donné que la limitation à trois étapes vise à protéger les institutions de prévoyance, elle constitue donc une norme minimale. Les institutions de prévoyance sont libres de prévoir dans leur règlement un plus grand nombre d'étapes et elles peuvent permettre un versement anticipé inférieur à 20 %. Pour le versement en capital de la prestation de vieillesse, la solution proposée ne confère pas de droit à des perceptions partielles échelonnées, mais permet aux institutions de prévoyance de prévoir une telle possibilité avec toutefois trois étapes au maximum. Cette limitation ne peut pas être contournée en assurant le salaire d'un même employeur auprès de plusieurs institutions de prévoyance afin d'obtenir le versement de la prestation en davantage d'étapes. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions d'exécution pour assurer la coordination dans ces situations (cf. art. 97, al. 1, sur le modèle de l'art. 1a OPP 2 par exemple).

Al. 3: L'assuré ne peut toucher une partie ou la totalité de sa prestation de vieillesse avant d'avoir atteint l'âge de référence que si son salaire a effectivement été réduit dans la même mesure. Cette réduction doit avoir un caractère permanent. Si, au moment de la réduction, il est déjà prévisible que le salaire augmentera de nouveau, on ne peut pas parler de retrait de la vie active. D'un autre côté, on ne peut évidemment pas exclure qu'un assuré augmente son taux d'occupation à l'avenir. Il en va de même pour les personnes qui ont quitté leur emploi avant l'âge de référence et touchent la totalité de leur rente. Elles aussi peuvent recommencer à travailler, aussi bien chez leur ancien employeur que dans une nouvelle entreprise. Il n'est donc

aucunement question d'une «interdiction de travailler». Cependant, la perception de la prestation de vieillesse est irréversible et si la personne au bénéfice d'une rente reprend une activité lucrative ou augmente son taux d'occupation, elle ne peut pas interrompre le versement de la rente afin d'augmenter le montant de sa rente future. Le Conseil fédéral peut édicter les dispositions de coordination nécessaires pour l'assurance du revenu réalisé par les assurés qui touchent déjà une prestation de vieillesse (cf. al. 5 let. a; pour les rachats, cf. commentaire de l'art. 79b, al. 2 AP-LPP).

Jusqu'à l'âge de référence, personne n'est obligé de percevoir une partie de sa prestation de vieillesse. Si le salaire assuré diminue, la prestation de vieillesse est versée ou la réglementation de l'art. 20 LFLP s'applique. Mais de nombreuses institutions de prévoyance prévoient une autre solution, selon laquelle l'avoir concerné par la réduction est conservé par l'institution et versé (sous forme de rente ou de capital) lors de la perception ultérieure de la prestation de vieillesse. L'idée n'est toutefois pas d'obliger toutes les institutions de prévoyance à offrir cette solution. Si les conditions de l'art. 2, al. 1^{bis}, LFLP sont remplies à raison de la réduction, l'assuré peut demander une prestation de sortie. Si l'assuré ne perçoit pas de prestation de vieillesse, le règlement peut aussi lui donner la possibilité de maintenir l'assurance au niveau du dernier gain assuré, en vertu de l'art. 33a.

Etant donné que la perception de la prestation de vieillesse peut être échelonnée en trois étapes, il faut faire en sorte que la perception intégrale de la rente coïncide avec la fin de l'assujettissement à l'assurance selon la loi et le règlement.

Al. 4: Après l'âge de référence, les privilèges fiscaux en faveur de la prévoyance professionnelle ne doivent profiter à l'assuré, qu'en cas de poursuite de l'activité lucrative. En dérogation à l'al. 2, une fois qu'il a atteint l'âge de référence, l'assuré ne peut plus ajourner que la part de sa prestation de vieillesse qui correspond à l'activité lucrative poursuivie. Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution définissant plus précisément le calcul des prestations de vieillesse qui peuvent être ajournées (cf. al. 5).

Al. 5: Les nombreuses possibilités proposées avec la flexibilisation de la retraite génèrent diverses questions techniques et nécessitent une coordination avec d'autres dispositions qui ne sont pas de simples dispositions d'application. Il faut que le Conseil fédéral puisse régler ces points par voie d'ordonnance. Il édictera également les dispositions de coordination nécessaires en ce qui concerne les possibilités de rachat pour les assurés en cas de perception d'une partie ou de la totalité de leur prestation de vieillesse (cf. commentaire de l'art. 79b, al. 2 AP-LPP).

Art. 14 Montant de la rente de vieillesse

Al. 1: Cet alinéa doit être adapté afin de régler le droit aux prestations de vieillesse également dans les cas où la retraite advient avant ou après l'âge de référence.

Al. 2: Le taux de conversion minimal est fixé à 6 % pour les hommes et les femmes à l'âge de référence (aujourd'hui 6,8 %). Il n'est toutefois pas adéquat de procéder à l'adaptation de ce taux en une étape, c'est pourquoi des dispositions transitoires s'imposent (cf. dispositions transitoires, let. b). La compétence de fixer des taux adaptés actuariellement pour la perception de prestations de vieillesse avant et après l'âge de référence est déléguée au Conseil fédéral.

Al. 3: Etant donné que le taux de conversion minimal est lié à des incertitudes, notamment en ce qui concerne l'évolution des taux d'intérêt, le Conseil fédéral devra le réexaminer plus fréquemment qu'aujourd'hui. D'après le droit en vigueur, le Conseil fédéral soumet un rapport au Parlement tous les dix ans pour déterminer le taux de conversion pour les années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans. Une adaptation plus rapide du taux de conversion à l'évolution des conditions biométriques et de la structure des marchés financiers améliorera la stabilité des institutions de prévoyance. Par ailleurs, bien que l'on soit aujourd'hui dans un contexte où une baisse de ce taux est nécessaire, il pourrait être relevé à l'avenir si, par exemple, les rendements des capitaux devaient augmenter durablement.

Le but du rapport est de montrer l'évolution récente des bases techniques sur lesquelles repose le réexamen du taux de conversion minimal. Il s'agit de données biométriques (évolution de l'espérance de vie, etc.) et de données ayant trait au marché des capitaux (expectatives de rendement). En cas d'écart, le rapport esquissera les mesures envisageables.

Art. 15, al. 1, let. a et c

Let. a: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP).

Let. c: L'art. 79b AP-LPP prévoit que le montant racheté doit d'abord être crédité à l'avoir de vieillesse LPP dans la mesure où l'assurance obligatoire présente des lacunes étant donné l'âge et le salaire coordonné de l'assuré. Par conséquent, il est nécessaire de procéder à un complément quant à la tenue de l'avoir de vieillesse LPP. Voir aussi le commentaire de l'art. 79b AP-LPP¹¹⁸.

Art. 16 Bonifications de vieillesse

L'art. 16 LPP fixe les bonifications de vieillesse. Afin de compenser l'adaptation du taux de conversion minimal LPP et de maintenir le niveau actuel des prestations dans l'assurance obligatoire, le présent projet prévoit de renforcer le processus d'épargne. Cela passe par l'adaptation des bonifications de vieillesse.

A l'heure actuelle, les bonifications de vieillesse correspondent à 7 % pour les personnes de 25 à 34 ans, 10 % pour celles de 35 à 44 ans, 15 % pour celles de 45 à 54 ans et 18 % à partir de 55 ans. Afin de ne pas défavoriser les travailleurs âgés sur le marché du travail, il est proposé d'aplanir les différences entre les âges. Concrètement, le taux des 25 à 34 ans restera inchangé, celui des 35 à 44 ans passera à 11,5 % (+1,5 point) et celui des 45 à 54 ans se montera à 17,5 % (+2,5 points). Pour les plus de 55 ans, les bonifications de vieillesse diminueront de 0,5 point pour atteindre le même niveau que celles des personnes de 45 à 54 ans, à savoir 17,5 %. Cette modification doit favoriser l'emploi des travailleurs âgés.

La réduction des bonifications de vieillesse des personnes à partir de 55 ans a pour conséquence que l'avoir de vieillesse augmentera moins qu'à l'heure actuelle. Une

¹¹⁸ La let. c est déjà utilisée dans le projet relatif au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce. Lors de la rédaction du message, il faudra examiner si une disposition de coordination est nécessaire pour éviter que la proposition actuelle ne vienne annuler un éventuel ajout dans le cadre du projet «Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce».

compensation est prévue pour la génération transitoire (cf. art. 56, al. 1, let. i AP-LPP).

L'obligation légale de prélever des bonifications de vieillesse prend fin à l'âge de référence. Par la suite, il est possible de verser des bonifications supplémentaires dans le cadre de la prévoyance plus étendue en application de l'art. 33b.

Art. 17, 2^e phrase (nouvelle)

Lorsqu'un assuré touche un pourcentage de sa rente de vieillesse, il a droit aux rentes pour enfants de manière proportionnelle¹¹⁹. En raison de l'introduction du droit légal à un pourcentage de la rente de vieillesse, il est nécessaire de prévoir pour les rentes pour enfants visées à l'art. 17 la même règle que celle actuellement applicable aux rentes pour enfants versées en complément d'une rente d'invalidité (art. 25).

Art. 20a, al. 1, phrase introductive

Malgré l'entrée en vigueur de la loi sur le partenariat enregistré (LPart) qui a introduit l'art. 19a LPP, l'art. 20a LPP ne mentionne pas l'art. 19a LPP, mais se réfère uniquement aux art. 19 et 20 LPP. Il faut donc adapter les renvois en ajoutant l'art. 19a LPP.

Art. 21, al. 3 (nouveau)

Selon la réglementation en vigueur, en cas de décès d'un assuré qui ne touchait pas encore de rente, le montant des prestations de survivants est calculé en pourcentage de la rente d'invalidité à laquelle aurait eu droit l'assuré à cette date s'il était devenu invalide. Si, à son décès, l'assuré touchait une rente de vieillesse ou d'invalidité, la rente de survivants est calculée en pourcentage de la rente effectivement perçue. Cependant, la réglementation en vigueur ne règle pas la situation d'une personne qui a déjà atteint l'âge de référence et ne peut donc plus devenir invalide, mais qui ne touche pas encore de rente de vieillesse. Ce cas particulier sera réglé par le nouvel al. 3. De cette manière, l'amélioration des prestations obtenue grâce à la poursuite de l'activité lucrative et à l'ajournement de la prestation de vieillesse a un impact non seulement sur la prestation de vieillesse, mais aussi sur les prestations de survivants¹²⁰.

¹¹⁹ Cela semble aller de soi. Mais il est nécessaire de l'indiquer explicitement à l'art. 17, car selon le droit actuel, le montant de la rente pour enfant équivaut à celui de la rente d'orphelin, qui est en principe calculée sur la rente entière touchée par l'assuré ou, s'il décède avant la survenance du cas de prévoyance, sur la rente d'invalidité à laquelle il aurait eu droit à cette date.

¹²⁰ L'art. 21, al. 3, est déjà utilisé dans le projet de révision relatif au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce. Lors de la rédaction du message, il faudra examiner si une disposition de coordination est nécessaire pour éviter que la proposition actuelle ne vienne annuler un éventuel ajout dans le cadre du projet «Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce».

Art. 24, al. 2 et 3, let. b

Al. 2: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP). La rente d'invalidité est calculée à l'aide du taux de conversion applicable pour l'assuré concerné à l'âge de référence. Le taux de conversion est défini à l'art. 14, al. 2, ainsi que, pour la génération transitoire, dans la disposition transitoire correspondante (cf. dispositions transitoires de la modification du..., let. b).

Al. 3, let. b: Le calcul de l'avoir de vieillesse déterminant pour la fixation de la rente d'invalidité ne change pas, mais la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP). En ce qui concerne l'âge de référence pour les femmes, cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP.

Art. 31 Principe

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence». Par ailleurs, il ne faut plus parler de l'«entrée en vigueur de la présente loi» mais préciser la date en question.

Art. 33a, al. 2

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP).

Art. 33b, titre

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP).

Art. 36, al. 1

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP). Une adaptation rédactionnelle supplémentaire est nécessaire dans la version italienne.

Art. 41, al. 3

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP).

Art. 44, al. 1

Actuellement, la question de l'affiliation des indépendants sans personnel à une institution collective est controversée et n'est pas admise par les autorités fiscales, faute de base légale claire (cf. circulaire n° 1 «Loi fédérale adaptant l'AIFD à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle» de l'Administration fédérale des contributions (AFC) du 30.1.1986 et notice de l'AFC «Critères à remplir par l'institution de prévoyance de la branche professionnelle permettent aux indépendants [avec ou

sans personnel] de s'assurer» du 13.6.1988; cf. également les arrêts du Tribunal fédéral 2C_309/2007 du 11.12.2007 et 2P.127/2001 du 21.12.2001, ainsi que les Bulletins de la prévoyance professionnelle n° 11, ch. 67, et n° 48, ch. 281). Conformément à l'art. 44 LPP en vigueur, un indépendant qui n'a pas de personnel peut s'affilier auprès de l'institution de prévoyance de sa branche professionnelle. Or, l'indépendant qui ne dispose pas d'une institution de prévoyance dans sa profession n'a pas d'autre choix que l'institution supplétive. Le postulat «Deuxième pilier pour les indépendants travaillant seuls» (12.3981), qui traite de cette question, a été adopté par le Conseil national le 20 mars 2013. En outre, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) va publier une communication au sujet de la possibilité d'affiliation des indépendants.

C'est pourquoi l'art. 44 AP-LPP donne explicitement la possibilité aux indépendants de s'assurer auprès d'une autre institution de prévoyance que celle de leur branche professionnelle, pour autant que les dispositions réglementaires de cette institution le prévoient.

Art. 46, al. 1

Le seuil d'accès de 14 040 francs prévu par les art. 2 et 7 AP-LPP s'applique aussi à l'assurance facultative en cas d'activité lucrative pour plusieurs employeurs. Cette adaptation facilite donc l'accès non seulement à l'assurance obligatoire, mais également à l'assurance facultative en cas d'emplois multiples.

Art. 49, al. 1, 2^e phrase, et al. 2, ch. 2 et 2a (nouveaux)

Al. 1, 2^e phrase: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1 AP-LPP).

Al. 2, ch. 2 et 2a: L'art. 49, al. 2, énumère toutes les dispositions qui s'appliquent également à la prévoyance plus étendue offerte par les institutions de prévoyance enveloppantes.

Dans sa teneur actuelle, qui date de la 1^{re} révision de la LPP, le ch. 2 est caduc puisque la disposition relative aux «versements supplémentaires pour la retraite anticipée» se trouvait dans la 11^e révision de l'AVS, qui n'est pas entrée en vigueur. En revanche, il faut mentionner ici une nouvelle disposition de la LPP introduite par le présent projet (cf. commentaire de l'art. 89a, al. 6, ch. 2, AP-CC).

Art. 51, al. 3, 3^{bis} et 6 (nouveaux)

Al. 3: La question de la mise en œuvre correcte de la gestion paritaire se pose principalement dans les institutions collectives et communes. Il arrive souvent qu'il n'y ait pas d'élections démocratiques directes au sein de l'organe suprême. Pour y remédier, il est important de garantir que tous les salariés aient la possibilité de participer à l'élection et soient informés de celle-ci.

Tous les salariés doivent posséder le droit de vote actif, c'est-à-dire le droit d'élire, ainsi que le droit de vote passif, à savoir le droit d'être élu. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les règlements pourront toujours prévoir un droit de vote passif pour des tiers, tels que des spécialistes externes. En revanche, des clauses réglementaires

réservant le droit de se porter candidat aux seuls membres de l'organe paritaire de la caisse de pensions seront exclues à l'avenir.

Le droit de vote peut continuer à être exercé directement ou indirectement. En cas d'élections indirectes, les délégués doivent avoir été préalablement élus par les assurés et non pas désignés par un tiers. L'élection des candidats doit s'effectuer sur la base de listes électorales ouvertes à tous les salariés. Cette procédure électorale renforce la légitimité des représentants des salariés et garantit un meilleur processus démocratique.

Les autorités de surveillance ne pourront plus admettre un autre mode de représentation en raison de la structure de l'institution de prévoyance. Ces nouvelles dispositions valent en principe pour toutes les institutions de prévoyance. Toutefois, les institutions de prévoyance ont la possibilité de prévoir dans leur règlement que les salariés sont représentés par des membres d'organisations de travailleurs. Ces solutions qui ont fait leurs preuves et qui n'ont pas donné lieu à des critiques doivent en effet pouvoir perdurer.

Al. 3^{bis}: Pour des raisons de systématique, la dernière phrase de l'al. 3 actuel est déplacée pour devenir l'al. 3^{bis}, mais elle ne change pas sur le plan matériel.

Al. 6: Cette délégation de compétence au Conseil fédéral permettra notamment de régler le déroulement des élections ainsi que l'établissement des listes de candidats. La question du contrôle du bon déroulement de la procédure et d'une information suffisante aux assurés devra également être réglée par voie d'ordonnance. Le Conseil fédéral pourra prévoir des exceptions à l'obligation d'établir des listes de candidats.

Art. 53a Dispositions d'exécution

Let. a: L'ancienne let. b de l'art. 53a LPP a été abrogée dans le cadre de la réforme structurelle. Elle prévoyait que le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes et les institutions en charge des placements et de l'administration de la fortune de prévoyance. Dans la documentation relative à la modification législative en question, rien ne laisse penser que l'habilitation de personnes externes à exercer l'activité de gestionnaire de fortune ait été envisagée lors de la suppression de cette norme de délégation.

L'art. 48f, al. 4, OPP 2 (qui entre en vigueur le 1.1.2014) précise le cercle des personnes qui pourront être reconnues comme gestionnaires de fortune externes dans la prévoyance professionnelle. Les gestionnaires de fortune indépendants n'en font pas partie. Cela porte atteinte à la liberté économique (art. 27 Cst.), même si l'art. 48f, al. 5, OPP 2 prévoit que la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) peut, sur demande, habiliter d'autres personnes ou institutions à exercer la gestion de fortune, atténuant ainsi la limitation.

Cependant, toute limitation d'un droit fondamental nécessite une base légale claire. Comme l'art. 51b LPP auquel l'art. 48f, al. 2, OPP 2 se réfère est formulé de manière relativement ouverte et que l'atteinte à la liberté économique peut être considérée comme assez importante, la réintroduction de l'ancienne disposition de l'art. 53a, let. b, LPP (à la let. a) fournit la clarté requise.

Let. b et c: Pour des raisons de systématique, les let. a et b sont déplacées et deviennent les let. b et c. Il est également expressément précisé que ces dispositions

concernent évidemment aussi les institutions et pas seulement les personnes physiques.

Art. 53d, al. 1, 3^e phrase

Si la doctrine et la jurisprudence (ATF 135 V 113, BPP n° 24, ch. 148) admettent qu'une institution peut exceptionnellement renoncer à procéder à une liquidation partielle lorsque les fonds libres sont peu élevés comparativement aux frais qu'occasionnerait l'exécution d'une liquidation partielle, il arrive que la mise en œuvre d'une telle procédure soit exigée malgré le surcroît disproportionné de travail administratif et de coûts qui en résulte.

De même, en cas de découvert de peu d'importance, il arrive qu'un employeur décide de combler financièrement le découvert existant lorsqu'un groupe d'assurés sort de l'effectif. Ainsi, ces assurés disposent tout de même de 100 % de leur prestation de libre passage. Là encore, il faut éviter que la caisse de pensions ne doive procéder à une liquidation partielle en raison des charges disproportionnées que cela entraînerait.

Il convient donc de donner au Conseil fédéral la compétence de régler ce genre de cas. Il s'agira de trouver un juste milieu entre la protection des prétentions des assurés et l'objectif d'éviter des charges disproportionnées.

Art. 56, al. 1, let. i (nouvelle)

Le fonds de garantie LPP se voit attribuer la tâche de verser des subsides pour compenser les effets de l'adaptation du taux de conversion minimal pour une génération transitoire. En vertu des dispositions transitoires, le Conseil fédéral définira les conditions préalables auxquelles le versement de ces subsides est subordonné. Conformément à l'art. 59 LPP, il établira également le financement nécessaire à cette fin, qui sera supporté par toutes les institutions de prévoyance soumises à la LPP. Ces dispositions figureront dans l'ordonnance sur le «fonds de garantie LPP» (OFG). Seules les prestations relevant de la prévoyance professionnelle obligatoire seront à la base de ce financement.

Art. 58, al. 1 et 2

Actuellement, le taux moyen des bonifications de vieillesse définies à l'art. 16 est d'environ 12 % des salaires coordonnés. Avec le relèvement prévu, on peut estimer que ce taux moyen va passer à environ 13 %. Afin de maintenir plus ou moins inchangé le volume des subsides pour structure d'âge défavorable versés par le fonds de garantie LPP, il convient d'adapter la limite y donnant droit de 14 % à 15 % (al. 1). Par ailleurs, il convient également d'adapter de 12 % à 13 % la valeur moyenne qui sert de référence à une éventuelle intervention du Conseil fédéral en cas d'écart notable sur le plan national (al. 2).

Art. 60, al. 2, let. f Tâches (nouvelle)

Une nouvelle tâche est attribuée à l'institution supplétive en vertu de l'art. 60a AP-LPP. La liste des tâches figurant à l'art. 60, al. 2, doit donc être adaptée. Cf. commentaire de l'art. 60a AP-LPP.

*Art. 60a*¹²¹ Versement de l'avoir de libre passage sous forme de rente (nouveau)

Al. 1: Le nouvel art. 60a AP-LPP doit permettre aux personnes qui sortent de la prévoyance professionnelle avant l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse de toucher une rente de vieillesse viagère même lorsqu'elles ne réintègrent pas la prévoyance professionnelle avant l'âge de référence. Une telle réglementation est particulièrement importante pour les personnes qui quittent la vie active contre leur gré, par exemple parce qu'elles ne trouvent plus d'emploi ou ont réduit leur taux d'occupation ou abandonné leur emploi pour assumer des tâches éducatives.

Al. 2: L'avoir de libre passage peut être perçu sous forme de rente au plus tôt à l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse. L'âge minimal correspond ainsi à la réglementation générale prévue dans le cadre de la présente réforme afin de flexibiliser la retraite. L'assuré doit présenter une demande de versement de l'avoir de libre passage sous forme de rente au plus tard à la date où il atteint l'âge de référence.

Al. 3: Lorsqu'un bénéficiaire de rente décède, les survivants au sens des art. 19 à 20 doivent avoir droit à des rentes de survivants. Dans le cas contraire, le risque de pauvreté serait bien réel.

Al. 4: L'institution supplétive peut par ailleurs prévoir d'autres bénéficiaires dans son règlement, dans le respect de l'art. 20a. Une disposition réglementaire pourrait par exemple permettre à la personne ayant formé une communauté de vie avec l'assuré pendant les cinq années précédant le décès de ce dernier de toucher une rente de survivants.

Le renvoi à l'art. 37, al. 3, permet à l'institution supplétive de ne pas verser de rente d'un montant inférieur à 10 % de la rente minimale de vieillesse de l'AVS.

Al. 5: L'institution supplétive assume seule les risques liés aux rentes qu'elle doit verser en vertu de cet article (cf. ch. 2.4.3.1.2). Il faut donc qu'elle soit libre de prévoir une solution autofinancée. En outre, ces prestations sont garanties par le fonds de garantie de la même manière que les autres rentes en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance ou de la collectivité. Une base correspondante existe déjà à l'art. 56, al. 1, let. b, LPP, qui prévoit que le fonds de garantie garantit les prestations légales dues par des institutions de prévoyance devenues insolubles. La forme spéciale de versement de la prestation de libre passage prévue à l'art. 60, al. 2, let. f, et à l'art. 60a AP-LPP constitue une prestation légale sui generis.

Par ailleurs, le projet relatif au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce, actuellement devant le Parlement, prévoit l'octroi d'un droit au versement de la prestation de libre passage sous forme de rente à une autre catégorie de personnes: les personnes qui touchent une part de rente ou une prestation de sortie dans le cadre du partage de la prévoyance pourront faire transformer cette prestation en rente par l'institution supplétive (cf. message sur le partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce)¹²².

¹²¹ L'art. 60a est déjà utilisé dans le projet relatif au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce. Lors de la rédaction du message, il faudra examiner si une disposition de coordination est nécessaire pour éviter que la proposition actuelle ne vienne annuler un éventuel ajout dans le cadre du projet «Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce».

¹²² FF 2013 4341

Art. 62, al. 1, let. c

Il s'agit d'une simple adaptation rédactionnelle: l'«organe de contrôle» est remplacé par l'«organe de révision», qui est le terme exact utilisé dans les autres articles de la LPP depuis l'entrée en vigueur de la réforme structurelle.

Art. 64a, al. 1, let. h (nouvelle)

Jusqu'au 31 décembre 2011, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) examinait chaque année, sur la base des données des autorités de surveillance, la situation financière des institutions de prévoyance et faisait rapport au Conseil fédéral (cf. ancien art. 44c OPP 2). Avec l'entrée en vigueur de la réforme structurelle le 1^{er} janvier 2012, cette disposition a été abrogée, de sorte que l'OFAS a cessé de rédiger ce rapport (cf. commentaire de l'abrogation de l'art. 44c OPP 2 dans le Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 123, p. 65). Jusqu'à présent, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) a effectué chaque année une enquête sur la situation financière des institutions de prévoyance. Celle-ci lui permet d'anticiper les possibles faiblesses du système et de mieux ajuster les mesures de haute surveillance aux besoins réels. Il est donc proposé d'étendre le catalogue des tâches de la CHS PP et de faire reposer cette activité sur une base légale formelle. La nouvelle let. h autorise la CHS PP de mener des enquêtes sur l'état de la prévoyance professionnelle. Etant donné que la majeure partie des informations requises sont détenues par les institutions de prévoyance, la nouvelle disposition prévoit que la CHS PP (et, par délégation, son secrétariat) pourra collecter directement auprès des institutions de prévoyance les données nécessaires, sans passer par les autorités de surveillance. Lesdites institutions seront donc tenues de répondre aux demandes de la CHS PP. Cette procédure simplifiée apportera un gain de temps qui garantira au rapport son caractère actuel.

Art. 64c, al. 2, let. a

Le texte actuel de l'art. 64c, al. 2, let. a, est source d'incertitude en ce qui concerne la fixation de la taxe annuelle de surveillance en fonction du «nombre d'assurés». Lors de l'instauration de la CHS PP, le niveau de la taxe annuelle a été calculé en tenant compte non seulement du nombre d'assurés actifs mais également du nombre de rentes versées. Mais l'art. 64c ne se réfère qu'aux assurés. Il est donc nécessaire de compléter cet article, en précisant qu'il faut prendre en compte toutes les rentes versées, et non pas le nombre de rentiers. La perception de la taxe basée sur les rentes versées est plus simple à gérer pour les institutions de prévoyance qu'une taxe en fonction du nombre de rentiers, car elles n'ont pas besoin d'appliquer de critère de distinction entre rente principale et rente accessoire (par ex. rentes pour enfant). Les versements en capital ne sont pas pris en considération.

Art. 65, al. 2^{bis} (nouveau) et 2^{ter}

Al. 2^{bis}: Les institutions de prévoyance doivent respecter des principes collectifs pour la fixation des cotisations servant à couvrir les risques de décès et d'invalidité. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il reviendra à l'expert en matière de prévoyance professionnelle d'émettre, sur la base de son expertise actuarielle, une recommandation quant au montant des cotisations de risque à l'intention de l'organe

compétent de l'institution de prévoyance. La possibilité de fixer individuellement les cotisations de risque dans la prévoyance professionnelle en appliquant les principes de l'assurance-vie individuelle, comme le font aujourd'hui certaines institutions collectives non autonomes et autonomes, devra par contre être supprimée. Dans le cas des institutions collectives non autonomes, le problème vient de ce que les institutions de prévoyance reportent généralement sur les assurés les cotisations de risque telles qu'elles ont été calculées par la compagnie d'assurance, c'est-à-dire sous une forme fortement individualisée. Les institutions collectives autonomes sont ainsi déjà contraintes, pour des raisons de concurrence, de prévoir une certaine individualisation, car elles ne pourraient autrement pas proposer d'offres concurrentielles aux «bons risques». L'individualisation engendre toutefois des disparités considérables dans le montant des cotisations de risque au sein d'un même collectif, ce qui va à l'encontre de la solidarité sur laquelle repose la prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral se voit accorder la compétence de préciser ce qu'on entend par ces principes, à savoir par la prise en charge solidaire des risques actuariels.

Al. 2^{ter}: Pour des raisons de systématique, l'actuel al. 2^{bis} est déplacé à l'al. 2^{ter}, mais il ne change pas sur le plan matériel.

Art. 75 Contraventions

L'art. 75 est adapté pour répondre aux principes actuels de rédaction législative des dispositions du droit pénal accessoire.

L'actuel art. 75, ch. 1, par. 4, prévoit une peine d'emprisonnement ou une amende de 10 000 francs au maximum. Les délits mentionnés aux par. 1 à 3 sont par conséquent des contraventions. Lors de la révision de la partie générale du code pénal, la peine d'emprisonnement a été supprimée pour cette catégorie de délits. Les contraventions ne peuvent donc être punies que d'une amende. La réglementation explicite figurant au ch. 2 étant devenue superflue suite à des adaptations législatives, elle peut être supprimée. Le principe de l'opportunité des poursuites pénales permet en effet déjà de renoncer aux poursuites pénales dans les cas de peu de gravité (art. 8, al. 1, CPP et art. 52 CP).

Art. 76 Délits

L'art. 76 est adapté pour répondre aux principes actuels de rédaction législative des dispositions du droit pénal accessoire. L'«organe de contrôle» est remplacé par l'«organe de révision».

En vertu de l'art. 333, al. 2, CP, l'emprisonnement de moins de six mois et les amendes jusqu'à 30 000 francs sont remplacés par une peine pécuniaire. Parallèlement, le renvoi à l'art. 53, au par. 5 (qui devient la let. e), est supprimé et remplacé par «obligations légales». L'art. 53 a en effet été abrogé dans le cadre de la réforme structurelle, au 1^{er} janvier 2012.

Art. 79b, al. 1, 1^{bis} et 2

Al. 1: La nouvelle teneur de l'art. 79b, al. 1, confère à l'assuré le droit de racheter les prestations réglementaires. Actuellement, le droit au rachat est certes prévu par de nombreuses institutions de prévoyance, mais il n'est pas expressément garanti par la

LPP. En effet, l'actuel art. 79b, al. 1, se limite à une formulation potestative. Quant à l'art. 9, al. 2, LFLP, il s'applique uniquement aux rachats lors de l'entrée dans l'institution de prévoyance et non au rachat en cours d'assurance.

Al. 1^{bis}: La loi ne règle pas la question de savoir si le rachat doit être crédité à l'avoir de vieillesse LPP ou à la partie subrogatoire de l'avoir de prévoyance professionnelle de l'assuré. La présente disposition remédie à l'insécurité juridique actuelle sur ce point en précisant que le montant racheté doit d'abord servir à combler une lacune dans l'avoir de vieillesse LPP. Cette mesure bénéficiera notamment aux personnes qui ont un avoir de vieillesse LPP incomplet par rapport à l'avoir de vieillesse LPP maximal de leur classe d'âge et à leur salaire coordonné, par exemple suite à des périodes d'interruption de travail et de cotisation au 2^e pilier.

L'avoir de vieillesse LPP maximal est calculé sur la base des art. 8, 15 et 16 LPP et correspond à celui d'une personne assurée chaque année à la LPP depuis l'âge minimal pour l'épargne-vieillesse prévu par l'art. 7, al. 1, LPP. Le montant racheté devra d'abord être crédité à l'avoir de vieillesse LPP jusqu'à hauteur de ce maximum. C'est seulement lorsque l'avoir de vieillesse LPP maximal sera atteint que le montant racheté sera crédité à la partie subrogatoire de l'avoir de prévoyance de l'assuré. L'OFAS publiera un tableau pour le calcul de l'avoir de vieillesse LPP maximal possible.

Al. 2: Les personnes qui anticipent la totalité de leur prestation de vieillesse et qui, ultérieurement, réalisent à nouveau un salaire supérieur au seuil d'accès fixé à l'art. 2, al. 1, LPP, sont à nouveau assurées auprès d'une institution de prévoyance. Etant donné que le versement anticipé entraîne en général une réduction de la prestation de vieillesse, il est judicieux que ces personnes soient assurées pour leur nouvelle activité lucrative jusqu'à l'âge de référence, afin de réduire, voire de compenser intégralement, la réduction de leur prestation. Toutefois, les personnes qui perçoivent déjà une prestation de vieillesse sous forme de rente ou qui ont déjà touché une prestation sous forme de capital ne doivent pas pouvoir reconstituer une prévoyance complète par le biais de rachats assortis d'avantages fiscaux. Le problème peut aussi se poser lors du versement d'une partie de la prestation de vieillesse avant l'âge de référence lorsque l'assuré a encore des possibilités de rachat. Dans ces cas, il faut dans ces cas tenir compte de la rente en cours ou de la prestation versée en capital pour déterminer les possibilités de rachat. Comme il s'agit de cas particuliers de rachat, cette coordination doit être réglée par voie d'ordonnance, comme c'est déjà le cas pour les autres cas particuliers en la matière.

Art. 81b Déduction des cotisations de l'assurance facultative selon l'article 47 (nouveau)

Sur la base de l'art. 47 LPP, les personnes qui cessent d'être assujetties à l'assurance obligatoire ont la possibilité de maintenir volontairement leur prévoyance professionnelle ou leur seule prévoyance vieillesse. Toutefois, le droit en vigueur ne règle pas explicitement dans quelle mesure les cotisations versées par les personnes assurées facultativement en vertu de l'art. 47 peuvent être déduites des revenus imposables au niveau fédéral, cantonal et communal. Le nouvel art. 81b vise donc à clarifier cette question.

Selon la pratique fiscale actuelle, la déductibilité de ces cotisations est basée implicitement sur l'art. 81 LPP. Cependant, si la personne assurée facultativement n'a pas

de revenu soumis à l'AVS, la déductibilité fiscale est alors limitée à deux ans. Cette limitation résulte de l'art. 1, al. 2, LPP, d'après lequel le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle ne doit pas dépasser le revenu soumis aux cotisations AVS, et une exception à ce principe n'est admissible que pour une courte durée. Cette limitation continuera de s'appliquer, sous réserve des exceptions prévues par le nouvel art. 81b, et elle sera désormais ancrée dans la loi, pour des raisons de transparence et de sécurité du droit.

L'al. 2 constitue une exception au principe de l'al. 1 : les personnes qui sont licenciées entre 58 et 60 ans peuvent déduire fiscalement leurs cotisations jusqu'à l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse. Cette réglementation assure aux personnes qui sont licenciées à un âge, où l'expérience montre qu'il est très difficile de retrouver un emploi, de pouvoir quand même prétendre à une rente viagère de la prévoyance professionnelle. Le but de la prolongation de la déductibilité fiscale selon l'al. 2 est donc que les personnes concernées puissent bénéficier d'une rente viagère. C'est pourquoi, la prestation de vieillesse doit être perçue sous forme de rente, sous réserve de l'art. 37, al. 3. Sinon, cette prolongation pourrait alors être utilisée exclusivement à des fins d'optimisation fiscale.

Pour les personnes qui ont déjà atteint l'âge de 60 ans au moment de leur licenciement, c'est le principe de l'al. 1 qui s'applique, car elles vont atteindre dans les deux ans l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse. Si on appliquait à celles-ci l'al. 2, leur situation serait moins bonne qu'actuellement.

Art. 97, al. 1^{bis}, 1^{re} phrase

En vertu de la compétence qui lui est conférée, le Conseil fédéral édictera des prescriptions afin que l'Office fédéral de la statistique ait la possibilité d'établir des bases actuarielles. Elles serviront le cas échéant à cerner l'espérance de vie des rentiers des institutions de prévoyance, laquelle est, avec le taux d'intérêt technique, l'un des deux paramètres essentiels pour la fixation du taux de conversion minimal.

Dispositions transitoires de la modification du ... (Loi fédérale du sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020)

a. Rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité en cours

La let. a reprend telle quelle la let. a, al. 1, de la disposition transitoire de la modification du 3 octobre 2003, ce qui garantit que le taux de conversion minimal ne déploiera ses effets qu'au moment de la conversion de l'avoir de vieillesse en rente et qu'il n'a pas d'influence sur les rentes en cours.

b. Taux de conversion minimal

Par cette disposition transitoire, le législateur prescrit en combien de temps la réduction du taux de conversion minimal doit être effectuée. Le délai prévu sera toutefois plus court que pour la 1^{re} révision de la LPP, afin de mettre le plus rapidement possible un terme au déséquilibre existant.

Le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer le taux de conversion minimal pour une période transitoire. Afin de tenir compte de la situation des institutions de prévoyance tout en permettant aux mesures de compensation de déployer leurs effets, le Conseil fédéral prévoit de ramener ce taux de 6,8 à 6 % à l'âge de référence sur une période relativement courte, au moyen d'une baisse de 0,2 point par année dès l'entrée en vigueur de la modification. Il fixera également les taux applicables en cas de perception des prestations de vieillesse avant et après l'âge de référence. La possibilité d'un taux de conversion minimal différent pour les hommes et les femmes pendant la période transitoire découle du relèvement de l'âge de référence pour les femmes, qui sera également opéré durant cette période. Le taux de conversion minimal fixé à l'art. 24, al. 2, est déterminant pour le calcul des prestations d'invalidité et de survivants.

c. Génération transitoire et garantie des prestations

Les assurés qui auront atteint 40 ans lors de l'entrée en vigueur de la présente modification se voient garantir par leurs institutions de prévoyance les prestations calculées conformément à la présente loi dans sa teneur jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente modification. Toutefois, cette garantie n'est octroyée que si le départ à la retraite survient à l'âge de référence ou plus tard, puisque la législation actuelle ne garantit des prestations de vieillesse qu'à l'âge ordinaire de la retraite. Selon des projections, il apparaît que les mesures de compensation à long terme sont suffisantes pour compenser la diminution des prestations consécutive à la réduction du taux de conversion pour les assurés plus jeunes. Afin de financer la garantie en question, les institutions de prévoyance reçoivent le cas échéant des subsides du fonds de garantie LPP. Le Conseil fédéral règle l'étendue de cette garantie et le mode de calcul des subsides. Ces dispositions figureront dans l'ordonnance sur le «fonds de garantie LPP» (OFG, RS 831.432.1).

d. Adaptation des dispositions réglementaires à l'âge minimal légal

Cette disposition transitoire donne à l'institution de prévoyance la possibilité de poursuivre pendant encore cinq ans les plans existants pour les personnes déjà assurées dans ces plans jusqu'à la fin de l'année civile précédant l'entrée en vigueur de la présente modification. Si ces personnes atteignent durant cette période de cinq ans l'âge minimal réglementaire de la retraite, elles pourront alors prétendre à une prestation de vieillesse sur la base du règlement de l'institution de prévoyance. Si elles ne partent pas à la retraite dans les cinq ans, elles seront soumises à l'art. 13, al. 2, AP-LPP (âge minimal de 62 ans), sauf exception prévue par le Conseil fédéral.

Cette disposition transitoire ne permet cependant pas à l'assuré d'en déduire une quelconque prétention selon laquelle il pourrait empêcher l'institution de prévoyance de modifier son règlement par la suite et de raccourcir à l'avenir la période de retraite anticipée.

Modifications de la LFLP

Art. 1, al. 4 (nouveau)

Le complément apporté à l'art. 1 LFLP vise à lever les incertitudes juridiques qui affectent aujourd'hui en partie les prestations fournies par des institutions de prévoyance non enregistrées – comme la fondation FAR dans le secteur principal de la construction – pour atténuer les conséquences financières d'un départ anticipé à la retraite.

La loi sur le libre passage est conçue pour des rapports de prévoyance dans lesquels les prestations sont financées selon le système de capitalisation. Elle garantit au preneur de prévoyance que la prestation qu'il a apportée au début d'un rapport de prévoyance lui sera transférée, avec celle qu'il a acquise pendant la durée de ce rapport, lors de sa résiliation. Cette prestation de sortie correspond au montant de l'épargne personnelle ou à la réserve mathématique dans le cas des caisses gérées selon le principe de la primauté des cotisations (art. 15) ou à la valeur actuelle des prestations acquises dans le cas des caisses appliquant le principe de la primauté des prestations (art. 16). Dans tous les rapports de prévoyance entre une institution de prévoyance enregistrée et un preneur de prévoyance, une partie au moins des prestations est financée par capitalisation – à savoir les prestations de vieillesse réglementaires –, ce qui n'est pas le cas d'autres prestations – par exemple, les prestations d'invalidité et de survivants. Bien que ces rapports de prévoyance soient soumis dans leur totalité à la loi sur le libre passage, il est tenu compte du domaine qui n'est pas financé par capitalisation par le fait que les cotisations versées dans ce cadre n'ont pas à être transférées avec la prestation de sortie lors de la résiliation du rapport de prévoyance.

Des modèles collectifs de financement des départs anticipés à la retraite ont été créés ces dernières années dans le secteur de la construction. Ils permettent aux employés de prendre une retraite anticipée dans des conditions financièrement supportables. Des cotisations paritaires, voire surparitaires, sont transférées à une fondation spécialement créée à cet effet pour tous les employés relevant du champ d'application de ces conventions collectives de travail, sachant que ces conventions ont souvent une force obligatoire à l'échelle nationale ou du moins cantonale. L'objectif est, dans la perspective d'un départ anticipé à la retraite, de financer des prestations – notamment des rentes transitoires qui sont versées jusqu'à l'âge de référence – ainsi qu'une compensation des bonifications de vieillesse LPP. Ces fondations sont des institutions de prévoyance non enregistrées au sens de l'art. 89a, al. 6, CC. Elles respectent les principes de la prévoyance professionnelle et sont donc traitées, sur le plan fiscal, de la même façon que les institutions de prévoyance enregistrées.

La présente réforme prévoit certes de relever de façon générale l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse. Elle reconnaît néanmoins le besoin des employés de certaines branches, par exemple celle de la construction, de pouvoir partir plus tôt à la retraite. Comme ils sont souvent exposés à des décennies d'exercices intensifs, les dernières années avant l'âge de référence sont très difficiles pour eux. Un départ anticipé à la retraite dans le cadre de tels modèles collectifs doit donc rester possible. Cette possibilité sera explicitement réglée par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance.

La présente réforme doit encore lever d'autres incertitudes juridiques qui affectent les solutions de prévoyance décrite ci-dessus. La majorité de ces institutions de prévoyance, notamment celles du secteur principal de la construction qui compte de nombreux assurés, ne sont pas financées par capitalisation, mais par répartition. Il en résulte des problèmes de compatibilité, en particulier dans le domaine du libre passage, puisque les cotisations ne sont pas restituées sous forme de prestation de libre passage en cas de sortie avant le départ à la retraite, mais restent dans l'institution de prévoyance. De même, un rachat des prestations réglementaires n'est pas possible lors de l'entrée dans une telle institution. Des incertitudes existent aussi concernant l'obligation pour ces institutions de cotiser au fonds de garantie et l'éventuelle obligation de ce dernier de leur fournir des prestations.

Puisque ces fondations visant à assurer une retraite flexible sont financées par répartition et ne correspondent donc pas à la conception de la loi sur le libre passage, elles sont expressément exclues de son champ d'application. Cela ne les prive toutefois pas de la qualification d'institutions de la prévoyance professionnelle qui leur vaut d'être exonérées d'impôts et soumises à la surveillance et à la haute surveillance de la prévoyance professionnelle. Les dispositions de la LPP expressément mentionnées à l'art. 89a, al. 6, CC, sont applicables. La question du rapport au fonds de garantie s'en trouve par là même clarifiée, puisqu'en vertu de l'art. 89a, al. 6, ch. 11, CC, ces institutions de prévoyance n'y sont pas affiliées et ne sont pas tenues de verser des cotisations.

Art. 2, al. 1^{bis}

Une modification rédactionnelle de la première phrase est nécessaire en raison de l'introduction des notions d'«âge de référence» et d'«âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse»; la seconde phrase de cette disposition est abrogée.

Les institutions de prévoyance doivent pouvoir continuer à prévoir pour leurs plans de prévoyance un âge de référence différent de celui fixé à l'art. 13, al. 1, LPP. L'obligation de verser, à certaines conditions, une prestation de sortie à l'assuré ne doit dans ce cas durer que jusqu'à l'âge de référence réglementaire prévu par le plan de prévoyance de l'institution.

La mention de l'âge de référence réglementaire de l'institution de prévoyance rend inutile la réglementation subsidiaire introduite par la seconde phrase de l'actuel al. 1^{bis} qui fait appel à la notion d'âge légal de la retraite, à l'avenir remplacée par celle d'âge de référence. Même les règlements qui ne définissent pas explicitement un «âge ordinaire de la retraite» permettront de déduire un âge de référence à partir de leurs autres dispositions. Un tel âge de référence est, par exemple, déterminant pour examiner l'adéquation des prestations prévues par le plan de prévoyance, pour établir les tableaux de rachat ou pour calculer les prestations d'invalidité et de survivants, ainsi que pour mettre en œuvre, le cas échéant, la flexibilisation prévue par les art. 33a et 33b LPP. L'adaptation à la nouvelle terminologie permet ainsi une simplification de la disposition.

Certaines institutions de prévoyance précisent dans leur règlement la possibilité de verser une prestation de sortie après l'âge de référence lorsque cette prestation peut être immédiatement transférée dans une autre institution de prévoyance. Une telle possibilité doit rester ouverte.

Art. 5, al. 1, let. c

Selon l'art. 5, al. 1, let. c, la prestation de sortie peut être versée en espèces lorsqu'elle est moins élevée que le montant annuel des cotisations de l'assuré. Cette réglementation est problématique pour les travailleurs qui changent fréquemment d'emploi (cf. art. 2, al. 4, LPP): en effet, dans un premier temps, la législation oblige les intéressés à s'assurer (art. 1k OPP 2), puis elle leur permet de renoncer à cette assurance en touchant leur prestation de sortie en espèces, même s'ils retrouvent un emploi après peu de temps et sont à nouveau assurés en vertu de la LPP. Autrement dit, avec ce système, les travailleurs concernés disposent, à terme, d'un avoir de vieillesse moins élevé que si leur prestation de sortie restait dans le système de la prévoyance. Dès lors, il est prévu d'exclure le versement en espèces lorsque moins de trois mois se sont écoulés entre deux emplois. Ainsi, une personne ayant quitté une institution de prévoyance ne pourra demander le versement en espèces selon l'art. 5, al. 1, let. c, que si plus de trois mois se sont écoulés depuis sa sortie de l'institution de prévoyance et qu'elle n'est pas entrée à nouveau dans cette institution ou dans celle d'un nouvel employeur. Pour des motifs de cohérence, ce délai correspond à celui fixé aux art. 1j, al. 1, let. b, et 1k OPP 2.

A noter enfin que la présente modification ne pose pas de problème de comptabilité avec le droit européen et qu'elle ne change rien à la situation où l'assuré quitte définitivement la Suisse pour un Etat de l'UE ou de l'AELE: en pareil cas, c'est toujours l'art. 5, al. 1, let. a qui s'applique (ATF 137 V 181, consid. 6.2.2).

Art. 8, al. 3 (nouveau)

Let. a: Au vu de la modification prévue à l'art. 56, al. 1, let. i, AP-LPP qui introduit un subside permettant de maintenir le niveau des prestations en faveur de la génération transitoire suite à l'adaptation du taux de conversion minimal, une modification de l'art. 8 LFLP est nécessaire. Ainsi, lors de la sortie d'un assuré, l'ancienne institution de prévoyance devra communiquer à la nouvelle institution les informations qui permettront, le cas échéant, de calculer ces subsides. La nouvelle institution, qui gèrera l'avoir de prévoyance de l'assuré, disposera des informations suffisantes pour calculer un éventuel subside lors de la réalisation d'un cas de prévoyance. Les institutions de libre passage doivent elles aussi recevoir et transmettre ces informations pour le cas où l'avoir de libre passage est à nouveau transféré dans une institution de prévoyance.

Let. b: Si un assuré change d'institution de prévoyance alors qu'il perçoit déjà une prestation de vieillesse (rente), en a perçu une (capital) ou touche une rente pour cause d'invalidité partielle, la nouvelle institution de prévoyance a besoin des informations concernant ces prestations pour calculer les possibilités de rachat (cf. art. 79b, al. 2, AP-LPP) et le salaire assuré à titre obligatoire. Au même titre que les informations au sujet de l'avoir de prévoyance à l'âge de 50 ans ou qu'une éventuelle mise en gage de l'avoir, ces indications doivent donc accompagner l'avoir de l'assuré en cas d'entrée et de sortie. Si l'assuré a fait valoir son droit à la totalité de la prestation de vieillesse, il n'existe plus de prestation de sortie avec laquelle ces informations peuvent être transmises à la nouvelle institution de prévoyance. Cette dernière doit, dans ce cas, demander les informations nécessaires à l'assuré. Les institutions de libre passage doivent elles aussi recevoir et transmettre ces informa-

tions pour le cas où l'avoir de libre passage est à nouveau transféré dans une institution de prévoyance.

Art. 16, al. 3, 3^e phrase et al. 5

Al. 3: Cette modification rédactionnelle concerne seulement la version en allemande.

Al. 5: Une modification rédactionnelle est nécessaire en raison de l'introduction de la notion d'«âge de référence».

Art. 17, al. 2, let. a–c et g (nouvelle)

Let. a–c: Une modification rédactionnelle est nécessaire, car la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Let. g: L'al. 2 énumère de façon exhaustive six cotisations destinées à financer les prestations et la couverture des coûts et qui peuvent être déduites des cotisations de l'assuré, pour autant que leur taux respectif soit fixé dans le règlement et que leur nécessité soit démontrée ou que l'expert en matière de prévoyance professionnelle en recommande le prélèvement. La let. g introduit une possibilité de déduction supplémentaire pour les cotisations destinées à financer le taux de conversion. Le but de cette cotisation supplémentaire est d'améliorer la transparence des cotisations perçues par les institutions de prévoyance et d'éviter les subventionnements croisés entre le processus de risque et le processus d'épargne-vieillesse (cf. commentaire de l'art. 37, al. 2, let. b, LSA).

Art. 24a

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence»¹²³.

Art. 24f, 2^e phrase

Comme la possibilité d'ajournement de la retraite jusqu'à l'âge de 70 ans ne dépendra plus du règlement de l'institution de prévoyance, mais sera garantie par la loi, il faut assurer une conservation des données dix ans après cet âge, soit jusqu'à 80 ans et non jusqu'à 75 ans, comme c'est le cas actuellement.

Art. 25, al. 2 (nouveau)

La réforme structurelle a introduit dans la LPP des dispositions sur l'intégrité et la loyauté des responsables d'institutions de prévoyance. Les responsables d'institutions de libre passage sont en principe eux aussi soumis aux dispositions sur l'intégrité et la loyauté. Toutefois, compte tenu des spécificités des institutions de libre passage, il n'est pas possible de leur appliquer ces dispositions telles quelles mais seulement par analogie. Par exemple, une application stricte de l'art. 48h OPP

¹²³ Cette disposition est sensiblement modifiée dans le projet «Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce». Lors de la rédaction du message, il faudra examiner si une disposition de coordination est nécessaire afin d'éviter que la proposition actuelle ne vienne annuler une éventuelle modification matérielle dans le cadre du projet «Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce».

2 ne serait pas adéquate en ce qui concerne les institutions de libre passage fondées par des banques. En effet, une stricte séparation entre les personnes chargées de la gestion ou de l'administration de la fortune et les membres de l'organe suprême de l'institution serait en contradiction avec le fait qu'un client d'une banque a transféré son avoir de prévoyance dans l'institution de libre passage fondée par celle-ci précisément en raison de l'étroite relation qu'il entretient avec sa banque. Il s'avère opportun que la banque fondatrice soit représentée dans l'organe suprême de l'institution afin de souligner l'étroite relation avec la fondatrice, qui apparaît à l'externe comme la garante de l'institution. Une exception dans ce sens devra donc être introduite par voie d'ordonnance.

Art. 26, al. 1^{bis}(nouveau), 2 et 3

Al. 1^{bis}: Seules les dispositions générales relatives à la création d'institutions de la prévoyance professionnelle (art. 12 ss OPP 1¹²⁴) doivent aujourd'hui être respectées lors de la création de fondations de libre passage. Il n'existe pas de dispositions particulières pour la création de telles fondations et tenant compte de leurs spécificités. Aucun capital initial minimal n'est, par exemple, exigé.

Cette situation est problématique, car si les titulaires d'avoirs de libre passage jouissent bien de la protection des déposants au sens de l'art. 37a LB¹²⁵, cette garantie n'existe que lorsque les fonds ont été transférés conformément aux prescriptions à une banque ou à un établissement soumis à la surveillance de la FINMA. Une utilisation abusive des fonds par les responsables, comme cela s'est déjà produit par le passé, par exemple dans des fondations de libre passage non liées à des banques¹²⁶, peut entraîner des pertes considérables pour les assurés. Les fonds déposés auprès d'institutions de libre passage ne sont pas non plus couverts par le fonds de garantie en cas d'insolvabilité de l'institution. Pour prévenir de tels abus, les exigences posées à la création d'institutions de libre passage doivent être renforcées: le Conseil fédéral doit fixer un capital de prévoyance initial et des prestations de garantie pour les institutions de libre passage, comme il en existe déjà pour les institutions de prévoyance collectives ou communes en vertu de l'art. 65, al. 4, LPP. Comme les institutions de libre passage ne disposent pas d'un organe paritaire exerçant une fonction de contrôle, une prestation de garantie de durée illimitée doit être exigée. Par souci d'égalité de traitement, les institutions de libre passage déjà existantes doivent elles aussi être soumises à une telle exigence. Un délai raisonnable pour fournir cette prestation doit être prévu. Il faut en outre examiner si l'exigence d'établir un rapport à l'attention d'un organe de contrôle (bureau de révision et/ou autorité de surveillance) plus d'une fois par année pendant la phase initiale constitue une mesure supplémentaire adéquate pour garantir une utilisation correcte des fonds.

Al. 2: Avec le retrait, sans contrepartie, de la compétence donnée au Conseil fédéral de déterminer une fourchette à l'intérieur de laquelle les institutions de prévoyance doivent fixer le taux d'intérêt technique servant au calcul des prestations d'entrée et de sortie dans les plans d'assurance en primauté des prestations, ladite fixation est entièrement laissée à l'appréciation des institutions de prévoyance et de leurs ex-

¹²⁴ RS 831.435.1

¹²⁵ RS 952.0

¹²⁶ Cf. par exemple, le cas de la fondation de libre passage Fina.

perts. Aucun abus n'est cependant à craindre, grâce aux directives de la Chambre suisse des Actuaire-conseils. En conséquence, l'art. 8, OLP, pourra être abrogé.

Al. 3: Cette adaptation est d'ordre purement rédactionnel.

Modifications de la LAA

Art. 20, al. 2, 2^e et 3^e phrases

La rente complémentaire sera aussi adaptée lors de changements dus à un ajournement (art. 39 LAVS) ou à une anticipation (art. 40, al. 1, LAVS) du versement de la rente de vieillesse.

Art. 22

Les rentes d'invalidité de l'assurance-accidents obligatoire ne sont plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. Cette hypothèse sera toujours retenue lorsque la personne atteint l'âge de référence dans l'AVS ou anticipe le versement de la totalité de sa rente de vieillesse dans cette assurance.

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 31, al. 4, 3^e et 4^e phrases

La rente complémentaire sera aussi adaptée lors de changements dus à un ajournement (art. 39 LAVS) ou à une anticipation (art. 40, al. 1, LAVS) du versement de la rente de vieillesse.

Modifications de la LAM

Art. 41, al. 1

L'âge de la retraite au sens de l'art. 21, al. 1, LAVS correspond à l'âge ordinaire de la retraite de 65 ans. Puisque la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», l'article est adapté en conséquence.

La rente est allouée pour une durée déterminée ou indéterminée. Le Conseil fédéral Le Conseil fédéral désigne, par voie d'ordonnance, les cas dans lesquels l'octroi d'une rente permanente est exclu, notamment lorsque l'assuré a atteint l'âge de référence fixé à l'art. 21, al. 1 LAVS.

Art. 43, al. 1

Cf. commentaire de l'art. 41 LAM.

Art. 47, al. 1

Cf. commentaire de l'art. 40^{bis} LAVS et de l'art. 41 LAM.

Art. 51, al. 4

Cf. commentaire de l'art. 41 LAM.

Modifications de la LAPG

Art. 27, al. 2, 5^e à dernière phrases

La suppression du barème dégressif pour les indépendants dans l'AVS entraîne aussi celle des taux de cotisation dégressifs dans les APG. L'al. 2 doit être adapté en conséquence. L'indexation se limitera à la cotisation minimale.

Modifications de la LAFam

Art. 25, let. h

La LAVS est complétée par des dispositions qui confèrent au Conseil fédéral la possibilité de régler l'échange électronique de données entre les caisses de compensation et d'autres services. Il est judicieux qu'une telle possibilité soit concédée au Conseil fédéral aussi dans le cadre de la LAFam. C'est la raison pour laquelle l'art. 25, let. h, LAFam prévoit que les nouvelles dispositions de la LAVS soient applicables.

La surveillance des échanges électroniques de données découle de l'art. 27, al. 2, LAFam en relation avec l'art. 76 LPGa, lequel donne à l'Office fédéral des assurances sociales la compétence d'édicter des directives. Cette compétence inclut aussi celle de fixer des standards pour l'échange de données.

Modifications de la LACI

Art. 2, al. 2, let. c

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» étant remplacée par celle d'«âge de référence», une adaptation de l'al. 2, let. c est nécessaire.

Art. 8, al. 1, let. d

Comme c'est le cas actuellement, la personne qui anticipe le versement de la totalité la rente de vieillesse (art. 40, al. 1, LAVS) n'a pas droit à l'indemnité de chômage. En revanche, le droit aux indemnités de l'assurance-chômage subsiste pour les

personnes qui n'anticipent qu'une partie de leur rente de vieillesse. De plus, une modification rédactionnelle est nécessaire car la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 13, al. 3

Une modification rédactionnelle de cet article est nécessaire car la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence». De plus la disposition est adaptée par rapport à la nouvelle réglementation proposée au sujet de la coordination de l'AVS avec les indemnités de chômage.

Art. 18c, al. 1

Etant donné que le droit aux indemnités de l'assurance-chômage subsiste en cas d'anticipation d'une partie de la rente AVS, la disposition est adaptée afin d'éviter une surindemnisation. Comme pour les prestations de vieillesse du 2^e pilier, la partie de la rente AVS anticipée sera déduite des indemnités.

Art. 27, al. 3

Une modification rédactionnelle de cet article est nécessaire car la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Modifications de la LSA

Art. 37, al. 2, let. b, al. 3^{bis}, al. 4 et 4^{bis} (nouveaux)

Al. 2, let. b: L'art. 37, al. 2, let. b, doit être complété en raison de l'introduction d'une nouvelle prime servant à financer la garantie du taux de conversion en rentes (conversion en rentes avec un taux de conversion garanti, mais pas intégralement financé). Cet ajout devrait permettre d'améliorer fortement la transparence du financement des différents processus, en l'occurrence de celui d'épargne. Dans le processus de risque, le taux de sinistres s'est élevé à environ 57 % en moyenne sur les sept dernières années, ce qui a conduit à un solde positif de 1,3 milliard de francs en moyenne sur la même période. Ce faible taux de sinistres s'explique par les marges élevées dans les tarifs concernant les risques de décès et d'invalidité. D'un autre côté, le tarif pour le taux de conversion dans le régime obligatoire LPP, qui dépend du taux de conversion minimal LPP, est fortement déficitaire. Les entreprises d'assurance sont donc fondamentalement confrontées aux mêmes pertes liées à la conversion en rentes que les institutions de prévoyance autonomes. Elles utilisent actuellement une part des marges des tarifs de risque pour financer le processus d'épargne et le taux garanti de conversion en rentes. L'introduction d'une nouvelle prime, qui est d'ailleurs déjà en cours d'élaboration chez certains assureurs, devrait rétablir la transparence en la matière. La nouvelle prime pour la garantie du la conversion en rentes n'implique pas la création d'un nouveau processus dans l'OS, mais doit plutôt être intégrée au processus d'épargne existant. La prime pour la garantie du taux de conversion en rentes est soumise, comme les autres primes, au

contrôle préventif des tarifs par la FINMA. Elle doit donc être déclarée et reposer sur des données actuarielles.

Les institutions de prévoyance autonomes étant elles aussi confrontées à la même problématique (utilisation du produit des cotisations de risque pour financer les pertes résultant de la conversion en rentes), la possibilité de prélever des cotisations pour financer le taux de conversion doit être prévue à l'art. 17 de la loi sur le libre passage (LFLP). Grâce à ces adaptations, tant les entreprises d'assurance que les institutions de prévoyance pourront collecter ces primes et rendre ainsi plus transparent le financement du processus d'épargne et de la conversion de l'avoie de vieillesse en rente. Il ne s'agit donc pas d'augmenter la charge totale des primes pour les assurés, mais plutôt de veiller à une répartition correcte des primes.

Al. 3^{bis}: Le nouvel al. 3^{bis} exige une cohérence entre la répartition des excédents et le calcul des primes afin de prévenir des redistributions opaques et injustifiées au sein de l'effectif des assurés. Cela suppose que les remises accordées par les entreprises d'assurance à certains preneurs d'assurance (les salariés et les employeurs qui paient les primes) soient prises en compte dans la répartition des excédents.

Par analogie avec la différenciation entre les contrats d'assurance prévoyant des comptes de recettes et de dépenses particuliers, d'une part, et les contrats prévoyant une quote-part minimum, d'autre part, les entreprises d'assurance seront tenues à l'avenir de regrouper les contrats en fonction de la tarification utilisée et de procéder à l'attribution des excédents selon les mêmes principes. Les événements assurés (invalidité et décès) ainsi que leurs coûts ne peuvent pas, malgré la constitution de classes de risque et la tarification empirique, être déterminés avec précision à l'avance. Une tarification prudente génère inévitablement l'apparition de certains excédents. Puisque les preneurs d'assurance payent donc généralement des primes trop élevées, il est important que les excédents reviennent à ceux qui les ont alimentés en payant des primes. Si par exemple des classes de risque ont été constituées ou si les primes n'ont pas été calculées selon le tarif normal, des décomptes correspondants doivent être établis pour le calcul et la répartition des excédents. Le risque existe sinon que cette répartition soit opérée de façon arbitraire et sans justification au regard des règles actuarielles. Des déductions comme des majorations peuvent en effet différer considérablement du cours effectif des sinistres, de sorte que certaines classes payent des primes relativement trop élevées et d'autres, des primes relativement trop faibles, mais reçoivent le même excédent.

Les petites et moyennes entreprises n'ont en effet pas le même pouvoir de négociation que les grandes et ne peuvent généralement pas s'offrir les services de conseils professionnels. Elles tireront profit de cette réglementation qui prévoit que les critères et les pondérations susceptibles de conduire à des primes de risque plus élevées que celles appliquées à d'autres preneurs d'assurance ayant un effectif comparable soient aussi utilisées pour la répartition des excédents.

Al. 4: La quote-part minimum a été fixée à 90 % à l'entrée en vigueur de la LSA et n'a pas changé depuis. Ces sept dernières années, la quote-part de distribution effective en faveur des assurés était de 96,2 % en moyenne. Si l'on exclut l'année 2008, durant laquelle la quote-part de distribution était nettement supérieure à 100 % en raison de la crise, elle s'établissait encore à 92,1 % en moyenne. Le Conseil fédéral entend examiner le niveau de la quote-part minimum pour tenir compte de l'expérience acquise.

La réglementation en vigueur table sur un pourcentage fixe de la quote-part minimum pour l'ensemble des contrats d'assurance. La variante 1 du texte de loi reprend cette idée malgré des modifications rédactionnelles. Deux taux différents de quote-part minimum sont toutefois soumis à la discussion.

Contrairement à la variante 1, la variante 2 applique des taux de quote-part minimum différents aux contrats d'assurance collective qui couvrent tous les risques et à ceux qui ne couvrent que les risques de décès et d'invalidité. Cette différenciation permet de mieux tenir compte des risques dans la fixation de la quote-part minimum en faisant la distinction entre une couverture intégrale et une couverture partielle (par ex. risques de décès et d'invalidité uniquement). Les risques supplémentaires supportés par l'assureur-vie en cas de couverture intégrale (garanties d'intérêt pour la rémunération de l'avoir de vieillesse et, surtout, pour la garantie du taux de conversion en rentes dans les parts obligatoire et subobligatoire) justifient une différenciation de la quote-part minimum pour les trois processus distincts. Le constat a déjà été fait ces dernières années que les assureurs-vie proposant uniquement des couvertures partielles ont une quote-part de distribution plus élevée. L'application de quotes-parts minimales différentes pourrait cependant imposer aux assurés des efforts accrus pour obtenir une vue d'ensemble ou comparer les produits. Elle nécessite également d'apporter des ajustements aux systèmes de comptabilité et de gestion des assureurs. Le choix d'un délai transitoire adéquat permettra de maintenir les coûts d'adaptation pour les assureurs à un niveau acceptable.

Les expériences montrent que la quote-part minimum actuelle de 90 % fournit aux bailleurs de fonds des assureurs-vie une indemnisation conforme au marché pour la mise à disposition des capitaux. Par ailleurs, la solvabilité des assureurs-vie ne devrait pas être menacée. On tient également compte du fait que les institutions de prévoyance peuvent changer non seulement de degré d'autonomie, mais aussi de prestataires de solutions d'assurance complète. Il est judicieux que les employeurs souhaitant une assurance intégrale pour la prévoyance professionnelle de leur personnel aient le choix entre plusieurs prestataires parce qu'il existe une concurrence entre ces derniers. Le faible nombre de prestataires (huit actuellement, dont six proposent une assurance complète) met en évidence le fait que les obstacles à l'entrée sur le marché sont, aujourd'hui déjà, bien réels et que les possibilités de bénéfice sont limitées. Une hausse de la quote-part minimum réduit l'incitation pour les assureurs-vie à proposer l'assurance intégrale.

Le constat que la quote-part de distribution s'est établie à 92 % environ ces sept dernières années (hors 2008) n'est pas en soi un motif suffisant pour relever les exigences minimales à ce niveau au moins. Premièrement, la moyenne est, elle aussi, soumise à des variations statistiques en tant que résultat aléatoire d'événements passés. Deuxièmement, la réglementation en vigueur tient davantage compte du fait que les pertes sont intégralement (100 %) supportées par les assurances.

D'un autre côté, la prévoyance professionnelle est une assurance sociale obligatoire et la participation des assurés au rendement devrait y être aussi étendue que possible. Le fait que la quote-part de distribution ait été supérieure à 92 % par le passé montre qu'un tel taux aurait été supportable, du moins pendant la période d'observation concernée.

De manière générale, un taux plus élevé renforcerait la participation des assurés aux excédents. Une indemnisation plus faible des détenteurs du risque peut en outre se justifier du fait de la réduction des risques des assureurs-vie induite par la réforme.

Un relèvement de la quote-part minimum à 92 % restreindrait cependant la marge de manœuvre des assureurs-vie pour constituer du capital de solvabilité et, partant, leur capacité à assurer les risques. Etant donné qu'en vertu de la quote-part minimum, l'assureur-vie doit prendre en charge les pertes éventuelles, mais ne participe qu'à une partie des bénéfices, il est enclin à détenir des portefeuilles de placement présentant des bénéfices attendus plus faibles et, donc, des risques moins importants que si sa participation aux bénéfices était supérieure. Baisser l'indemnisation du risque peut dès lors avoir des conséquences sur la politique de placement des entreprises d'assurance et réduire encore plus le potentiel de rendement pour les assurés. Si l'augmentation de la quote-part minimum devait conduire à un rendement moindre des portefeuilles de placement, il est possible que la distribution aux assurés ne dépasse pas celle qui aurait eu lieu avec une quote-part minimum fixée à un niveau inférieur, puisque la distribution est le produit de la quote-part de distribution et des excédents.

Un relèvement de la quote-part minimum de 90 % à 94 % entraînerait aussi une augmentation de la participation des assurés aux excédents, qui est exprimée en pourcentage. Les inconvénients diagnostiqués dans le cas d'un relèvement à 92 % n'en seraient toutefois que renforcés. Avec une quote-part minimum fixée à 94 %, l'assureur-vie risque de ne plus pouvoir assumer les composantes du capital de solvabilité qu'il a obtenues sur le marché et qu'il doit rémunérer conformément à celui-ci. Cela peut se traduire par une capacité plus faible à assurer les risques, une baisse de la notation de crédit et, en fin de compte, une réduction possible de l'offre d'assurances intégrales.

Al. 4^{bis}: L'al. 4^{bis} confère au Conseil fédéral la compétence de réduire les taux de quote-part minimum à 90 % au plus en cas de contexte économique difficile et dans le seul but de permettre aux assureurs de rétablir la sécurité financière ou la solvabilité de leur entreprise. Il s'agit d'une mesure temporaire; elle est donc prévue pour trois ans maximum, mais peut être renouvelée. Le Conseil fédéral ne peut toutefois y recourir que si les résultats sur l'ensemble du marché ont été négatifs pendant au moins deux années consécutives. On s'assure ainsi que le potentiel de rendement des entreprises d'assurance, qui sera déjà réduit par un relèvement de la quote-part minimum, ne sera pas en plus entravé par de mauvaises années en termes de placement. Cette réglementation permet de réduire les effets non souhaités d'une quote-part minimum plus élevée et de les corriger en fonction de la situation.

Art. 38, al. 2 (nouveau)

L'al. 2 apporte des précisions sur les circonstances dans lesquelles les tarifs pour des prestations en cas de décès et d'invalidité (prestations de risque) sont abusifs et appellent une protection des assurés. Ce point doit être vérifié par la FINMA dans le cadre du contrôle préventif obligatoire des tarifs. Le principe de la libre fixation des primes par les entreprises d'assurance et la procédure de contrôle administratif de la solvabilité prévue à l'al. 1 sont maintenus. Une protection spéciale des assurés est néanmoins nécessaire dans le domaine de la prévoyance professionnelle du fait de son importance sociale, notamment parce que les entreprises d'assurance peuvent aussi revendiquer leur part, telle qu'elle est définie par la quote-part minimum, sur le

produit de primes de risque qui seraient fixées à un niveau trop élevé. Cette situation, qui serait préjudiciable à la confiance dans le système, ne serait pas davantage justifiée sur le plan économique. Des primes de risque trop élevées ne correspondraient pas à un risque accru financé par l'assureur, mais priveraient les entreprises affiliées, généralement de petites et moyennes entreprises, de ressources financières qu'elles pourraient utiliser à des fins productives. Ce constat justifie de fixer un plafond clairement défini au-dessus duquel les tarifs ne pourront plus être approuvés par la FINMA. Selon la formulation proposée, ce plafond est atteint lorsque les tarifs conduisent à des primes deux fois plus élevées que les sinistres attendus sur la base de la statistique des sinistres (sinistres effectivement survenus). Cette statistique ne doit pas seulement faire l'objet d'une analyse périodique, mais les tarifs utilisés doivent coller le plus possible à la réalité. Ce n'est que de cette façon que les entreprises et les preneurs d'assurance seront protégés contre les sinistres. Il faut en particulier éviter d'appliquer des tarifs qui, du fait de leur surestimation, excluent *a priori* que le risque soit supporté par l'entreprise d'assurance.

