



20.089

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur la prévoyance professionnelle vieillesse,
survivants et invalidité
(Réforme LPP 21)**

du 25 novembre 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2010 | M | 10.3795 | «LPP. Simplifications administratives»
(E 2.12.10 Graber, Commission de la sécurité sociale
et de la santé publique CN 25.3.11, N 12.9.11) |
| 2015 | P | 13.3462 | «Garantir la stabilité financière du deuxième pilier obli-
gatoire et la possibilité de planifier le départ à la retraite»
(N 5.3.15, groupe libéral-radical) |

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

25 novembre 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La prévoyance professionnelle (2^e pilier) est confrontée au double défi que posent l'augmentation de l'espérance de vie et l'insuffisance du rendement des placements. Un abaissement du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire est indispensable dans ce contexte, même si des propositions en ce sens ont déjà été rejetées à deux reprises, en 2010 et en 2017. Cette proposition doit assurer le financement de la prévoyance professionnelle et, en même temps, garantir le niveau des rentes et améliorer la situation des personnes avec des bas revenus ou travaillant à temps partiel.*

Contexte

Depuis l'entrée en vigueur de la 1^{re} révision de la LPP en 2005, les paramètres de la prévoyance professionnelle n'ont plus été adaptés. En 2010, un projet qui se limitait à abaisser le taux de conversion minimal légal a été rejeté à une large majorité en votation populaire. Le projet Prévoyance vieillesse 2020, qui proposait de réformer conjointement le 1^{er} et le 2^e pilier, a également été rejeté par le peuple et les cantons en septembre 2017. L'une des raisons invoquées pour expliquer ce refus était que la réunion des deux réformes dans un seul et même projet était trop complexe. Le Conseil fédéral tient compte de cette objection et renonce à regrouper dans un projet commun les mesures nécessaires pour les deux principaux piliers de la prévoyance vieillesse. Il s'agit au contraire de relever au moyen de deux propositions distinctes les défis démographiques et économiques qui affectent la prévoyance vieillesse.

À leur demande, les organisations faitières nationales des partenaires sociaux (Travail.Suisse, Union syndicale suisse, Union suisse des arts et métiers et Union patronale suisse) ont été invitées, en décembre 2017, à proposer une solution pour adapter la LPP aux nouvelles réalités démographiques et à l'évolution sur les marchés financiers. Après avoir étudié plusieurs modèles, l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse et Travail.Suisse se sont mis d'accord sur une solution qui prévoit un abaissement du taux de conversion minimal associé à des mesures permettant de garantir le niveau des prestations et de mieux assurer la prévoyance des personnes à bas revenu ou travaillant à temps partiel. Le présent projet reprend les propositions formulées par ces partenaires sociaux.

Contenu du projet

Étant donné l'urgence qu'il y a à réformer la prévoyance professionnelle, le projet se limite aux éléments essentiels que sont l'adaptation du taux de conversion minimal, le maintien du niveau des rentes et une amélioration de la prévoyance des personnes à bas revenus, en particulier des femmes qui travaillent à temps partiel.

Les principales nouveautés sont les suivantes:

Abaissement du taux de conversion minimal

Les deux paramètres essentiels pour la fixation du taux de conversion sont l'espérance de vie et le taux d'intérêt technique* (les termes suivis d'un astérisque sont définis dans le glossaire qui figure à la fin du présent message). Le taux d'intérêt technique se base sur le rendement moyen attendu des institutions de prévoyance pour les années à venir. Le taux de conversion minimal actuel nécessite un rendement d'environ 5 % par année. En raison de la situation actuelle sur les marchés financiers, il apparaît clairement que ce taux ne pourra pas être atteint sur le long terme. Une adaptation du taux de conversion s'impose donc.

Le projet prévoit de fixer le taux de conversion minimal à 6 % à l'âge ordinaire de la retraite.

Mesures de compensation

Des mesures de compensation sont nécessaires si l'on entend garantir le maintien du niveau des prestations obligatoires LPP. Sans elles, l'adaptation du taux de conversion minimal entraînerait en effet une baisse importante du niveau des nouvelles prestations. Or, l'un des objectifs principaux de la présente réforme est précisément le maintien des rentes à leur niveau antérieur.

Pour garantir les prestations, le projet prévoit, d'une part, une augmentation de l'épargne-vieillesse au moyen d'une diminution de la déduction de coordination* et d'une adaptation des taux des bonifications de vieillesse* et, d'autre part, un supplément de rente financé solidairement pour tous les futurs retraités. La combinaison de ces mesures permet de maintenir globalement le niveau des prestations et même de l'améliorer immédiatement pour les personnes à faible revenu, travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois. Ce sont principalement les femmes qui en bénéficieront.

Diminution de moitié de la déduction de coordination

Le montant de la déduction de coordination sera réduit de moitié. Actuellement, il équivaut à 7/8 de la rente de vieillesse maximale de l'AVS (soit 24 885 francs en 2020). En le divisant par deux (soit 12 443 francs), le salaire assuré* sera augmenté, de sorte que le niveau de prévoyance des assurés qui touchent des salaires plutôt bas ou moyens ou qui travaillent à temps partiel sera amélioré. En effet, l'application d'une déduction de coordination de 12 443 francs a un effet proportionnellement plus important sur un salaire annuel plutôt bas que sur un salaire annuel plutôt élevé. Cette mesure pourra ainsi répondre aux nouvelles réalités (travail à temps partiel, cumul d'activités professionnelles) et ce sont, là aussi, principalement les femmes qui en bénéficieront.

Adaptation des taux des bonifications de vieillesse

Les taux des bonifications de vieillesse seront adaptés. L'échelonnement en fonction de l'âge tel qu'il existe actuellement sera simplifié. Les taux prévus sont de 9 % jusqu'à l'âge de 44 ans et de 14 % à partir de 45 ans. Ce nouvel échelonnement fait

disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport à celles âgées de 45 à 54 ans. Cela devrait éliminer un désavantage lié à l'âge.

Supplément de rente

Afin de compenser l'abaissement du taux de conversion et d'éviter une diminution de la rente de vieillesse de la prévoyance professionnelle, un supplément de rente devra être versé, en plus de l'amélioration de l'épargne-vieillesse. Ce supplément sera octroyé à toutes les personnes qui commencent à percevoir une rente de vieillesse ou d'invalidité obligatoire après l'entrée en vigueur de la présente réforme. Il se montera à 200 francs par mois pour les personnes qui partent à la retraite les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente réforme, puis à 150 francs par mois pour les cinq années suivantes, et à 100 francs par mois pour les cinq années d'après. Pour les générations plus jeunes, le montant du supplément sera fixé pour chaque année civile par le Conseil fédéral en fonction des ressources disponibles. Le supplément de rente contribue de façon déterminante à une acceptation d'une baisse immédiate du taux de conversion minimal. Il sera financé par des cotisations payées par les salariés et les employeurs, à un taux de 0,5 % des revenus AVS des salariés.

Le montant du supplément de rente sera fixé indépendamment du montant de la rente de vieillesse LPP versé. Cela avantagera spécialement les personnes disposant de revenus bas et moyens ainsi que les salariés à temps partiel, en particulier les femmes.

Table des matières

1	Contexte	9508
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés	9508
1.1.1	Nécessité d’agir	9508
1.1.2	Objectifs	9510
1.2	Méthode	9511
1.3	Évolution économique	9511
1.4	Perspectives financières	9513
1.5	Espérance de vie	9516
1.6	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	9517
1.7	Classement d’interventions parlementaires	9518
1.7.1	Motion «LPP. Simplifications administratives»	9518
1.7.2	Mesures et conclusions tirées du rapport sur l’avenir du 2 ^e pilier	9519
1.7.3	Autres mesures examinées et proposées par le Conseil fédéral	9519
1.7.3.1	Autres projets de recherche pertinents pour la motion	9519
1.7.3.2	Modifications de loi et d’ordonnances	9520
1.7.4	Conclusion et proposition	9521
1.7.5	Postulat «Garantir la stabilité financière du deuxième pilier obligatoire et la possibilité de planifier le départ à la retraite»	9522
2	Procédure préliminaire, consultation comprise	9523
2.1	Procédure préliminaire	9523
2.1.1	Après la votation sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 – Résultats des discussions avec les milieux intéressés	9523
2.1.2	Option retenue pour la réforme de la LPP	9524
2.1.3	Compromis proposé par les partenaires sociaux	9524
2.2	Synthèse des résultats de la procédure de consultation	9526
2.2.1	Taux de conversion minimal	9527
2.2.2	Supplément de rente	9527
2.2.3	Déduction de coordination	9527
2.2.4	Bonifications de vieillesse	9527
2.2.5	Autres thèmes	9528

2.3	Autres solutions examinées	9528
2.3.1	Proposition alternative développée après la procédure de consultation	9528
2.3.2	Modèle de la Société suisse des entrepreneurs, de Swiss Retail Federation et d'Employeurs Banques (présenté dans le cadre de la consultation)	9535
2.3.3	Modèle de l'Union suisse des arts et métiers du 2 juillet 2019	9538
2.3.4	Modèle de l'Association suisse des institutions de prévoyance du 2 octobre 2019	9542
2.4	Recommandations de la Commission fédérale LPP	9546
3	Solution retenue	9546
4	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9548
5	Grandes lignes du projet	9549
5.1	Abaissement du taux de conversion minimal	9549
5.2	Mesures de compensation	9550
5.2.1	Nécessité des mesures de compensation	9550
5.2.2	Supplément de rente	9551
5.2.3	Diminution de la déduction de coordination et adaptation des taux des bonifications de vieillesse	9552
5.2.4	Conséquences financières des mesures de compensation	9554
5.3	Coordination avec d'autres assurances sociales	9557
6	Commentaire des dispositions	9557
6.1	Relation avec la réforme AVS 21	9557
6.2	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)	9558
6.3	Loi sur le libre passage (LFLP)	9573
6.4	Loi sur la surveillance des assurances (LSA)	9573
7	Conséquences	9574
7.1	Conséquences financières pour les assurances sociales	9574
7.1.1	Conséquences pour la prévoyance professionnelle	9574
7.1.2	Conséquences pour les prestations complémentaires	9575
7.2	Conséquences pour la Confédération	9575
7.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	9576
7.4	Conséquences économiques	9576
7.5	Conséquences pour les assurés	9581

8 Aspects juridiques	9584
8.1 Constitutionnalité	9584
8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	9584
8.2.1 Instruments des Nations Unies	9584
8.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du travail	9585
8.2.3 Les instruments du Conseil de l'Europe	9585
8.2.4 Instruments de l'Union européenne	9585
8.2.5 Compatibilité des mesures prévues avec le droit international	9586
8.3 Forme de l'acte à adopter	9588
8.4 Délégation de compétences législatives	9588
8.5 Protection des données	9589
Glossaire	9590
Bibliographie	9595
Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Réforme LPP 21) (Projet)	9597

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Nécessité d'agir

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

- Les prestations devront être versées sur une plus longue durée en raison de l'augmentation de l'espérance de vie.
- La faiblesse des taux d'intérêt réduit le produit du capital de vieillesse et engendre un déséquilibre entre les promesses de prestations et le financement des prestations à long terme.

Ces défis rendent nécessaire une adaptation du taux de conversion minimal. Ce taux est utilisé pour calculer le montant de la rente de la prévoyance professionnelle. De manière générale, il s'applique dans les plans de prévoyance*¹ en primauté des cotisations* basés sur la constitution d'un avoir de vieillesse* et donc pour la partie obligatoire de l'assurance selon la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)². Il détermine le montant des rentes versées chaque année et définit comment l'avoir de vieillesse est converti en rentes annuelles. Supposons, par exemple, qu'une personne dispose, au moment de la retraite, d'un avoir de 500 000 francs. Si le taux de conversion est de 6,8 %, cette personne touchera une rente annuelle de 34 000 francs (500 000 francs × 6,8: 100).

Un taux de conversion minimal est prévu pour la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle. Depuis 2014, ce taux est fixé uniformément à 6,8 % pour les hommes à l'âge de 65 ans et pour les femmes à l'âge de 64 ans. Il nécessite un rendement brut d'environ 5 %. Compte tenu de la situation persistante sur les marchés financiers (voir ch. 1.3), un tel rendement ne pourra pas être atteint sur le long terme. Il se crée donc un déséquilibre entre la prestation à verser et son financement, car l'avoir de vieillesse constitué n'est pas suffisant pour verser la rente garantie sur toute sa durée. Une des conséquences de ce déséquilibre est l'apparition de solidarités indésirables au sein des institutions de prévoyance. 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. Un tel financement croisé par les assurés actifs est très difficile dans les institutions de prévoyance où la structure d'âge est défavorable, c'est-à-dire où la proportion de

¹ Les termes suivis d'un astérisque sont définis dans le glossaire qui figure à la fin du présent message.

² RS 831.40

rentiers par rapport aux assurés actifs est relativement importante. La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) estime à environ quelque 6 milliards de francs en moyenne par an l'ampleur de cette redistribution au total, y compris dans le régime subobligatoire^{3*}. La redistribution imputable au niveau trop élevé du taux de conversion minimal risque néanmoins d'être nettement inférieure à ce montant.

Dans la prévoyance subobligatoire, la compétence de fixer le taux de conversion est confiée à l'organe suprême (paritaire) de l'institution de prévoyance. Les institutions qui assurent également la partie subobligatoire peuvent donc fixer le taux qu'elles appliquent d'après les bases actuarielles qu'elles utilisent. Concrètement, le taux de conversion appliqué par ces institutions peut être inférieur à 6,8 %, car le calcul au moyen du taux de conversion minimal porte uniquement sur le régime obligatoire*. Les institutions de prévoyance de ce type ne doivent tenir compte du taux de conversion minimal que dans ce qu'on appelle le compte témoin*. Il s'agit là d'un compte que l'institution tient pour chaque assuré afin de prouver qu'elle fournit à tout le moins les prestations minimales prescrites par la LPP. En fixant à un niveau inférieur leur propre taux de conversion, les institutions qui assurent également la partie subobligatoire peuvent réduire ou éviter complètement la redistribution des assurés actifs vers les retraités qui est imputable à un taux de conversion minimal trop élevé.

Le taux de conversion moyen des institutions de prévoyance enveloppantes* est en baisse constante. Ainsi, 83 % des institutions de prévoyance ont abaissé leur taux de conversion au cours des cinq dernières années. Alors que le taux de conversion moyen à l'âge de 65 ans s'élevait à 6,29 % en 2014, il n'était plus que de 5,71 % en 2019⁴. On peut donc constater que les institutions de prévoyance enveloppantes prennent les mesures nécessaires pour tenir compte du contexte difficile, mais que cela se traduit soit par une diminution des nouvelles rentes, soit par une augmentation des cotisations d'épargne.

Par contre, dans les plans au minimum LPP, le taux de conversion minimal est appliqué directement. Le législateur doit par conséquent fixer ce taux à un niveau qui garantisse aussi le financement des prestations des institutions pratiquant le régime minimal LPP. Environ 12 % des assurés sont couverts par des plans de prévoyance fondés uniquement sur le minimum légal, et environ 20 % des assurés sont fortement concernés par le taux de conversion minimal, car seule une faible part de leur avoir de vieillesse relève du régime subobligatoire.

³ CHS PP, Rapport «Situation financière des institutions de prévoyance», 2019.

⁴ CHS PP, Rapport «Situation financière des institutions de prévoyance», 2019.

1.1.2 Objectifs

- Le financement de la prévoyance professionnelle est garanti grâce à l’abaissement du taux de conversion.
- Le niveau des prestations est maintenu, et les prestations pour les personnes travaillant à temps partiel et à bas revenu sont améliorées.

Le système des trois piliers de la prévoyance vieillesse a fondamentalement fait ses preuves. Il est toutefois confronté aux défis que pose l’évolution démographique et économique. Si des mesures ne sont pas prises à temps pour faire face à cette évolution, le financement de la prévoyance vieillesse et le maintien d’un niveau de prestations suffisant à l’âge de la retraite seront menacés. Cela vaut aussi bien pour l’AVS, financée par répartition, que pour la prévoyance professionnelle, financée par capitalisation.

Garantie du financement de la prévoyance professionnelle grâce à l’abaissement du taux de conversion minimal

Le défi dans la prévoyance professionnelle obligatoire financée par le système de capitalisation* se pose surtout en raison de la durée prolongée de perception des rentes liée à l’augmentation de l’espérance de vie, d’une part, et de la faiblesse des taux d’intérêt, d’autre part. Le niveau actuel du taux de conversion minimal ne tient pas compte de l’espérance de vie et de la faiblesse des taux d’intérêt. Afin de pouvoir garantir l’équilibre financier de la prévoyance professionnelle, un abaissement de ce taux est inévitable.

Maintien ou amélioration du niveau des prestations de vieillesse à l’âge de la retraite

Cet objectif signifie principalement que les mesures proposées ne doivent pas entraîner de baisse du niveau des rentes de vieillesse de la prévoyance professionnelle obligatoire. Une telle conséquence ne serait pas acceptable. La Constitution (Cst.)⁵ donne mandat à la Confédération de prendre des mesures visant à assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Dans le cadre du système suisse des trois piliers, les prestations du 2^e pilier doivent, conjuguées à celles du 1^{er} pilier, permettre à l’assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur⁶. Des mesures de compensation sont nécessaires si l’on entend éviter que l’adaptation du taux de conversion minimal entraîne une baisse du niveau des prestations. Elles doivent compenser les effets de cette adaptation sur les rentes de tous les assurés concernés.

Le maintien du niveau des rentes dans la prévoyance professionnelle est rendu possible grâce à une augmentation de l’épargne-vieillesse et au versement d’un supplément à la rente de vieillesse ou d’invalidité. Le renforcement de l’épargne-vieillesse est obtenu grâce à une réduction de moitié de la déduction de coordina-

⁵ RS 101

⁶ Art. 113, al. 2, let. a, Cst.

tion* (ce qui aura pour effet d'augmenter le salaire assuré) et une adaptation des bonifications de vieillesse*.

En raison de l'évolution de la société, les nouvelles formes de travail (temps partiel, cumul d'activités lucratives) prennent toujours plus d'importance. Or, la réglementation en vigueur, et notamment la définition uniforme de la déduction de coordination, fait qu'il est difficile pour les personnes concernées par ces formes de travail de constituer une prévoyance adéquate. Cette évolution rend nécessaire non seulement de maintenir le niveau des prestations pour les revenus les plus faibles, mais aussi d'améliorer la protection de ces personnes dans la prévoyance professionnelle. Le supplément de rente et l'adaptation de la déduction de coordination ont précisément pour effet d'améliorer la prévoyance des revenus faibles et moyens (voir ch. 1.2.3). De nombreux employés à temps partiel, en particulier des femmes, font partie de ces catégories de revenu.

1.2 Méthode

- L'AVS et la prévoyance professionnelle obligatoire sont réformées séparément.

La réforme Prévoyance vieillesse 2020 proposait de réformer le 1^{er} pilier et 2^e pilier dans le cadre d'un seul et même projet. Cette manière de procéder a grandement complexifié le projet soumis au vote et figurait parmi les raisons qui ont conduit à son rejet (voir l'enquête VOTO⁷). C'est pourquoi le Conseil fédéral souhaite désormais réformer séparément l'AVS et la prévoyance professionnelle. Les travaux pour les deux réformes ont été lancés en parallèle, mais suivant des calendriers différents.

Le Conseil fédéral a adopté le message concernant la réforme AVS 21 le 28 août 2019⁸. Celle-ci prévoit d'harmoniser l'âge de la retraite (après: âge de référence) des femmes et des hommes dans les deux piliers et de flexibiliser grandement le versement de la rente de vieillesse (versement partiel, anticipation et ajournement de la rente).

1.3 Évolution économique

La stabilité financière de la prévoyance professionnelle dépend principalement de l'évolution des marchés financiers. Ces dernières années, cette évolution a été marquée par des taux d'intérêt extrêmement bas. Tandis que le rendement des obligations de la Confédération à dix ans était encore de 4,8 % dans les années 90, il a chuté après la crise financière de 2008 à un niveau record et, depuis 2015, il est

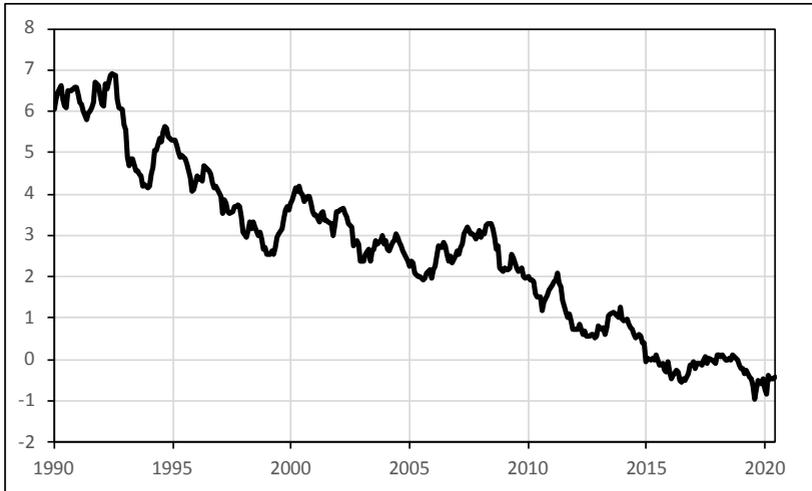
⁷ Milic T., Reiss T. et Kübler D.: Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 24 septembre 2017, Aarau, Lausanne et Lucerne, 2017; l'enquête peut être consultée sous: www.voto.swiss > Publications et données. L'enquête a été réalisée auprès de 1511 votants.

⁸ FF 2019 5979

même généralement négatif. Il s'avère que cette phase de taux d'intérêt bas, considérée d'abord comme un phénomène passager, est nettement plus prononcée et durable qu'escompté.

Graphique 1–1

Rendement des obligations de la Confédération à dix ans entre 1990 et 2019 en %



Source: Portail de données de la Banque nationale suisse

En raison de la faiblesse persistante des taux d'intérêt, les institutions de prévoyance ont été obligées d'abaisser leurs taux d'intérêt d'évaluation, ce qui, d'une part, a augmenté leurs besoins en matière de capital pour couvrir leurs engagements liés aux rentes, et, d'autre part, les a forcées à abaisser les taux de conversion pour les nouvelles rentes dans la prévoyance subobligatoire et la prévoyance enveloppante, ou à proposer uniquement le retrait en capital dans la prévoyance subobligatoire. La faiblesse et la baisse des taux d'intérêt ont toutefois été compensées par des plus-values sur les actions et les obligations ainsi que par une augmentation des prix de l'immobilier. Conjugué aux mesures évoquées concernant les prestations dans le régime subobligatoire (abaissement des taux de conversion et limitation des possibilités de toucher l'avoir de vieillesse sous forme de rentes), cela a permis aux institutions de prévoyance de rééquilibrer leur situation financière après la crise financière de 2008. Au vu du niveau extrêmement bas des taux d'intérêt, il faut toutefois s'attendre à de faibles rendements pour les années à venir. La crise du coronavirus accroît également la volatilité et l'incertitude sur les marchés financiers.

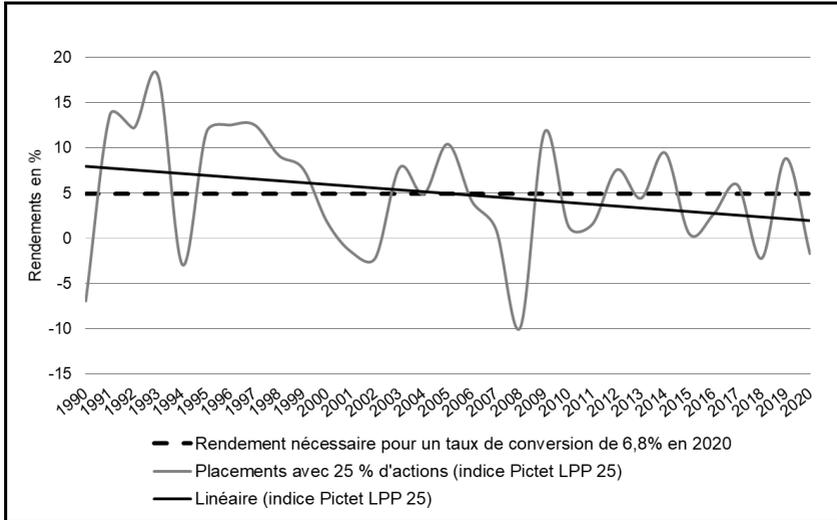
1.4 Perspectives financières

La situation financière de la prévoyance professionnelle, financée par capitalisation, dépend pour l'essentiel de la mesure dans laquelle les rendements obtenus par les fonds placés sur les marchés financiers correspondent au rendement nécessaire. Ce rendement nécessaire est déterminé, en particulier, par le taux d'intérêt minimal* qui doit être crédité aux assurés actifs et par le taux rémunérant le capital de couverture des rentes. De plus, le rendement doit également permettre de financer les provisions* et les réserves de fluctuation de valeur*. Le taux d'intérêt minimal est en règle générale fixé chaque année sur la base de la situation qui règne sur les marchés financiers. En revanche, le niveau des rentes en cours est garanti, raison pour laquelle le rendement nécessaire pour les financer est également fixé. Aussi, le niveau du taux de conversion minimal, qui détermine le niveau des rentes et donc le rendement nécessaire, revêt-il un rôle décisif. Cela dit, le rendement nécessaire ne dépend pas seulement du niveau du taux de conversion, mais aussi de l'espérance de vie des rentiers (et de leurs survivants): plus celle-ci est grande, plus le rendement doit être élevé pour que l'avoir de vieillesse épargné suffise à financer les rentes versées jusqu'au dernier jour. L'augmentation de l'espérance de vie (voir ch. 1.5) s'est donc traduite, ces dernières années, par une hausse du rendement nécessaire. Avec le taux de conversion minimal de 6,8 % aujourd'hui en vigueur et l'espérance de vie actuelle, le rendement nécessaire est d'environ 5 %.

L'évolution des rendements obtenus par le placement de la fortune du 2^e pilier est toutefois bien différente. Le graphique qui suit montre l'évolution suivie depuis 1990 par l'indice Pictet LPP 25 – indicateur largement diffusé et reconnu pour calculer le rendement possible des capitaux dans la prévoyance professionnelle – ainsi que sa tendance.

Graphique 1–2

Évolution du rendement des institutions de prévoyance typiques 1990–2020 (juin)



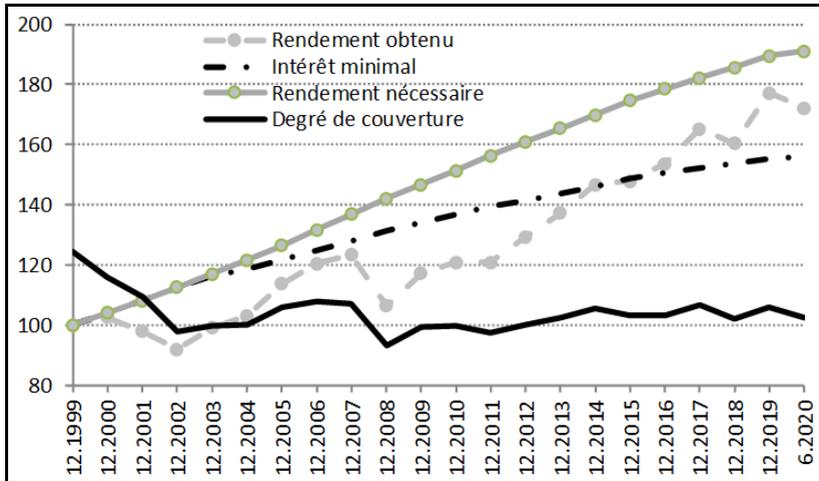
Le graphique montre que, depuis le début du millénaire, la tendance est à des rendements en moyenne nettement inférieurs aux 5 % que requiert le taux de conversion minimal de 6,8 % en vigueur. Les conséquences qui en résultent pour la situation financière générale de la prévoyance professionnelle sont illustrées dans le graphique suivant, qui compare l'évolution d'un capital rémunéré au taux d'intérêt minimal (pour les assurés actifs) au rendement nécessaire pour financer les rentes) et aux rendements effectivement obtenus sur la même période⁹. On y voit également l'évolution du taux de couverture* moyen des institutions de prévoyance, qui permet de tirer des conclusions sur la situation financière générale¹⁰.

⁹ Source: Indice Credit Suisse des caisses de pension suisses (indice CSCP).

¹⁰ Source: Complementa jusqu'en 2004. À partir de 2004, estimations OFAS.

Graphique 1-3

Comparaison entre rendement nécessaire et rendement obtenu (indexation: fin 1999 = 100) et évolution du taux de couverture moyen en pourcentage, de 2000 à juin 2020



Comme on le voit, la tendance est à des rendements insuffisants. Il en résulte un affaiblissement de la situation financière générale depuis fin 1999. Le taux de couverture moyen des institutions de prévoyance, qui était de près de 125 % à fin 1999, n'était plus que d'environ 103 % en juin 2020. On voit aussi que les adaptations du taux d'intérêt minimal ont relativement bien tenu compte de l'évolution des rendements obtenus. Le problème réside clairement dans le fait que le rendement nécessaire pour financer les rentes est trop élevé, ce qui signifie que le taux de conversion minimal de 6,8 % est, lui aussi, trop élevé.

Le déséquilibre entre rendement nécessaire et rendement obtenu a non seulement un impact négatif sur la situation financière générale des institutions de prévoyance, mais il provoque aussi une redistribution indésirable des assurés actifs vers les bénéficiaires de rente. En effet, pour pouvoir payer les rentes garanties même lorsque le rendement des capitaux est insuffisant, les institutions de prévoyance doivent soit rémunérer les comptes d'épargne des assurés actifs à un taux plus bas, soit percevoir des cotisations supplémentaires. Rappelons que la CHS PP chiffre l'ampleur de cette redistribution à plus de 6 milliards de francs par année et que celle-ci se fait au détriment des assurés actifs, alors que les prestations servies aux bénéficiaires de rente sont protégées. En outre, et c'est une conséquence du fait que le taux de conversion minimal ne s'applique qu'à la prévoyance professionnelle obligatoire, une autre forme de redistribution apparaît lorsque, pour couvrir les besoins de financement du régime obligatoire, les comptes d'épargne sont moins bien rémunérés dans la partie subobligatoire. Une redistribution a alors lieu entre le régime obligatoire et le régime subobligatoire, et non plus seulement entre les assu-

rés actifs et les bénéficiaires de rente. Les deux formes de redistribution sont étrangères au système et, pour les personnes concernées, difficiles à comprendre. Ce manque de transparence affaiblit la crédibilité de la prévoyance professionnelle.

1.5 Espérance de vie

Il est essentiel pour la stabilité du 2^e pilier que le taux de conversion minimal soit fixé à un niveau correct. Les deux valeurs déterminantes de ce taux sont l'espérance de vie des bénéficiaires de rente et le rendement prévisible des capitaux. Or, il n'est pas possible de prévoir exactement l'évolution de chacun de ces paramètres. Pour l'espérance de vie, on peut cependant procéder à des extrapolations à partir des bases techniques fréquemment utilisées par les institutions de prévoyance¹¹.

Suivant en cela une tendance mondiale, l'évolution démographique en Suisse est marquée par le vieillissement de la population. Celui-ci entraîne une modification de la pyramide des âges, car la proportion des personnes âgées augmente au fil du temps par rapport à la population plus jeune. En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, c'est surtout l'augmentation de l'espérance de vie après 65 ans qui est déterminante.

Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble de l'évolution de l'espérance de vie d'après les bases techniques usuelles et les scénarios démographiques de l'OFS.

Tableau 1–1

Évolution de l'espérance de vie à 65 ans d'après les bases techniques LPP 2015 et VZ 2015 et d'après le scénario démographique A-00-2020 de l'OFS, pour les années 2020, 2025 et 2030

Table de mortalité	2020		2025		2030	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
LPP 2015	20,82	22,85	21,56	23,47	22,26	24,07
VZ 2015	21,27	23,32	21,85	23,78	22,43	24,24
OFS	20,28	22,83	21,20	23,43	21,99	24,01

On voit que, selon les trois tables de mortalité, l'espérance de vie à 65 ans augmentera au cours des années suivantes: en une décennie, elle aura augmenté de plus d'une année pour les deux sexes.

En raison du système de financement par capitalisation, qui prévoit que chaque personne constitue son propre capital de vieillesse, le 2^e pilier réagit moins fortement à des changements de rapport entre population active et bénéficiaires de rente que ne le fait l'AVS, financée par répartition. À long terme toutefois, le déséquilibre démographique en faveur des bénéficiaires de rente se fera aussi sentir dans la prévoyance professionnelle. Les rentes versées augmenteront plus fortement que les

¹¹ Les bases techniques LPP 2015 sont disponibles à l'adresse www.bvg-grundlagen.ch; les bases techniques VZ 2015 sont disponibles à l'adresse www.bfs.admin.ch.

recettes provenant des cotisations, ce qui forcera les institutions de prévoyance à adapter leur stratégie de placement. Une institution de prévoyance dont les dépenses courantes sont supérieures aux recettes courantes voit en principe ses possibilités de placement se réduire, ce qui affecte à son tour le potentiel de rendement et affaiblit encore davantage l'apport du «troisième cotisant». La croissance continue de l'espérance de vie a cependant un effet plus immédiat et plus prononcé. La durée plus longue de versement des rentes rend nécessaire une adaptation du taux de conversion minimal.

S'il n'est pas possible de calculer avec certitude les perspectives financières de la prévoyance professionnelle, l'on peut cependant tabler sur les deux tendances principales suivantes: d'une part, l'espérance de vie continuera d'augmenter; d'autre part, les rendements attendus des capitaux seront en moyenne plus bas que par le passé. Pour toutes ces raisons, il est indispensable d'adapter le taux de conversion minimal pour renforcer la stabilité financière du 2^e pilier.

1.6 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de loi met en œuvre les mesures proposées par le Conseil fédéral dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹² pour atteindre l'objectif 9: pour garantir la stabilité financière de la prévoyance obligatoire, le taux de conversion minimal devra être abaissé. Des mesures compensatoires devront être prises pour maintenir le niveau des rentes.

Selon l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de législature 2019 à 2023, l'objectif 9 («La Suisse réforme ses assurances sociales et en assure durablement le financement») doit être mis en œuvre à travers une réforme de la LPP¹³.

Le programme de la législature 2011 à 2015 fixait déjà comme priorité, dans le domaine de la politique sociale, l'adoption de projets dans le 1^{er} pilier et dans la prévoyance professionnelle obligatoire¹⁴ en vue de consolider le financement des assurances sociales pour faire face à l'évolution démographique. Le 19 novembre 2014, le Conseil fédéral avait adopté le message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020¹⁵, raison pour laquelle celui-ci ne figurait plus au nombre des objectifs de la législature 2015 à 2019¹⁶. La réforme Prévoyance vieillesse 2020 ayant été rejetée en votation populaire le 24 septembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de lancer immédiatement les travaux en vue d'un nouveau projet afin d'effectuer dans la LPP les adaptations qui s'imposent d'urgence et de garantir ainsi la prévoyance vieillesse.

¹² FF 2020 1709 1781

¹³ FF 2020 8087 8091

¹⁴ FF 2012 349 6667

¹⁵ FF 2015 1

¹⁶ FF 2016 981

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Proposition est faite de classer l'intervention parlementaire suivante:

1.7.1 Motion «LPP. Simplifications administratives»

La motion 10.3795 Konrad Graber «LPP. Simplifications administratives» du 30 septembre 2010 demande, eu égard à la complexité de la LPP, de procéder à des simplifications administratives, d'augmenter la transparence pour les assurés et de prendre des mesures appropriées pour réduire les frais d'administration. Dans son avis du 24 novembre 2010, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion, étant entendu qu'il demanderait les modifications de loi nécessaires si son rapport sur l'avenir du 2^e pilier¹⁷ (ci-après «rapport sur l'avenir du 2^e pilier») ou les résultats des projets de recherche sur les frais d'administration et les frais de gestion de la fortune¹⁸ mettaient en évidence d'autres besoins d'action.

Le Conseil des États a adopté la motion sans opposition le 2 décembre 2010. Lors de son intervention, l'auteur de la motion a souligné que les simplifications administratives ne devaient pas se faire aux dépens de la transparence pour les assurés ou des principes de bonne gouvernance introduits dans la réforme structurelle. Les droits des assurés, renforcés à l'occasion de la 1^{re} révision de la LPP, ne devraient pas non plus être affectés. Même si les mesures prises en faveur des droits des assurés tendent naturellement à entraîner, ou ont entraîné de fait, des frais d'administration supplémentaires, l'auteur de la motion a souligné que son intention n'était nullement de les combattre¹⁹.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a estimé que, bien qu'il ne soit guère possible de déduire des mesures concrètes du texte de la motion, l'objectif de simplification administrative du système du 2^e pilier devait être soutenu. Elle a également considéré que des propositions concrètes de mesures et de révisions de loi ne pourraient être discutées qu'après la publication du rapport sur l'avenir du 2^e pilier et des deux projets de recherche²⁰. Le Conseil national a adopté la motion le 12 septembre 2011²¹.

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral à l'attention de l'Assemblée fédérale sur l'avenir du 2^e pilier, projet du 24.12.2011, disponible sous www.basv.admin.ch > Publications § Services > Législation en préparation > Procédures de consultation > 2011 > Audition: rapport sur l'avenir du 2^e pilier.

¹⁸ Mettler Ueli / Schwendener Alvin, Frais de gestion de la fortune dans le 2^e pilier, Berne: Office fédéral des assurances sociales («Aspects de la sécurité sociale»), 2011. Daniel Hornung, Thomas Röthlisberger, Krisztina Beer-Toth, Thomas Bernhard et Lucien Gardiol, Verwaltungskosten der zweiten Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmungen, Berne: Office fédéral des assurances sociales («Aspects de la sécurité sociale»), 2011.

¹⁹ 10.3795 Conseil des États 2.12.10 Bulletin officiel Conseil des États (session d'hiver 2010).

²⁰ 10.3795 Rapport du 25.3.2011 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national.

²¹ 10.3795 Conseil national 12.9.2011 Bulletin officiel Conseil national (session d'automne 2011).

En résumé, il ressort de l'avis du Conseil fédéral et des interventions devant les Chambres fédérales que le Conseil fédéral et le Parlement ont soutenu l'objectif de simplifications administratives. Ils ont également défendu l'idée que des propositions concrètes de mise en œuvre ne devraient être demandées que si le rapport sur l'avenir du 2^e pilier ou les résultats des deux projets de recherche mettaient en évidence une nécessité d'agir. Il a également été convenu que d'éventuelles simplifications administratives de la LPP ne devraient ni affecter les droits des assurés ni limiter les dispositions relatives à la gouvernance et à la transparence.

1.7.2 Mesures et conclusions tirées du rapport sur l'avenir du 2^e pilier

Le rapport sur l'avenir du 2^e pilier a été publié le 24 décembre 2011. Il analyse en profondeur les problèmes de la prévoyance professionnelle et avance des pistes de solution pour modifier plusieurs éléments du système, notamment le taux de conversion minimal, la quote-part d'excédents et les frais d'administration. Les sujets traités ont été déterminés de concert avec la Commission LPP. Les résultats des deux projets de recherche sur les frais d'administration et les frais de gestion de la fortune ont été intégrés dans le rapport sur l'avenir du 2^e pilier. Se fondant sur le rapport, le Conseil fédéral a proposé des solutions visant à simplifier le 2^e pilier, à réduire les frais d'administration et à améliorer la transparence. La plupart des mesures proposées ont toutefois été rejetées par la Commission LPP. Elles l'ont également été dans le cadre de la procédure d'audition organisée pendant l'hiver 2011/2012. En août 2012, le Conseil fédéral a annoncé qu'il intégrerait les résultats de l'audition dans un programme de réforme du Conseil fédéral qui serait soumis au Parlement (réforme Prévoyance vieillesse 2020, voir ch. 1.7.3.2).

Après la publication du rapport sur l'avenir du 2^e pilier et la procédure d'audition, plusieurs projets de recherche et projets de réformes législatives ont repris et examiné les objectifs de la motion (simplifications administratives, réduction des coûts et transparence). Ces projets sont présentés ci-après.

1.7.3 Autres mesures examinées et proposées par le Conseil fédéral

1.7.3.1 Autres projets de recherche pertinents pour la motion

Mesures visant à réduire les coûts de la réglementation

Le rapport du 13 décembre 2013 sur les coûts de la réglementation²² a analysé les coûts supportés par les entreprises en raison de la réglementation en vigueur. Il formule deux propositions d'amélioration dans le domaine de la prévoyance profes-

²² www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Politique de la réglementation: projets > Rapport sur les coûts de la réglementation Mesures visant à réduire les coûts de la réglementation: état de réalisation et suite des travaux.

sionnelle qui permettraient aux entreprises de réaliser des économies. La première proposition serait de ne plus procéder à la liquidation partielle dans les cas ne présentant pas de difficultés, c'est-à-dire lorsque l'institution de prévoyance dispose de peu de fonds disponibles ou lorsque le découvert* est peu important. La seconde consisterait à réduire le nombre d'annonces de modifications de salaire en cours d'année. Ces deux mesures ont été introduites dans la réforme Prévoyance vieillesse 2020 (voir ch. 1.7.3.2). Dans son avis sur la motion de Courten Thomas 15.3123 «Coûts de réglementation. Supprimer l'obligation de déclarer en cours d'année les modifications de salaire», le Conseil fédéral a toutefois indiqué que le potentiel d'économies de la mesure concernant les annonces de modifications de salaire en cours d'année était faible, d'autant qu'il existe déjà aujourd'hui des possibilités de ne pas déclarer ces modifications en cours d'année. En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)²³, les institutions de prévoyance peuvent en effet se fonder sur le salaire de l'année précédente et ne pas tenir compte des modifications en cours d'année. Les employeurs ont donc des possibilités de réduire leurs tâches administratives, même sans modification d'ordonnance.

Actualisation du projet de recherche sur les frais de gestion de la fortune dans le 2^e pilier

Le projet de recherche de 2011 sur les frais de gestion de la fortune (voir ch. 1.7.1) a été actualisé en 2019 sur mandat de la CHS PP²⁴. Les objectifs de cette mise à jour étaient d'évaluer l'évolution des frais de gestion de la fortune ainsi que les effets des directives D-02/2013 de la CHS PP (Indication des frais de gestion de la fortune). Cette actualisation n'a pas mis en évidence la nécessité d'une action (supplémentaire) au niveau législatif. Pour ce qui est de l'amélioration de la transparence des coûts, la directive D-02/2013 de la CHS PP a produit l'effet souhaité.

1.7.3.2 Modifications de loi et d'ordonnances

A côté de la réforme structurelle²⁵, qui a amélioré la transparence en ce qui concerne les frais d'administration et les frais de gestion de fortune ainsi que l'information des caisses de prévoyance et des assurés, les réformes suivantes sont pertinentes concernant la motion.

Réforme Prévoyance vieillesse 2020

Une proposition formulée dans le rapport sur les coûts de la réglementation (voir ch. 1.7.3.1) a été reprise dans le message du 19 novembre 2014 concernant la ré-

²³ Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS **831.441.1**.

²⁴ Ueli Mettler, Alvin Schwendener et Benita von Lindeiner, sur mandat de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle CHS PP, Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule, 25.11.2019: www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2019/Studie_Vermögensverwaltungskosten_in_der_2ten_Saeule_25112019.pdf.

²⁵ Message du 15.6.2007 relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme structurelle), FF **2007** 5381.

forme de la prévoyance vieillesse 2020²⁶, respectivement dans le projet d'ordonnance de mise en œuvre de la réforme 2020. Des améliorations concernant la transparence des pertes liées à la conversion en rentes et la participation aux excédents étaient également prévues.. La réforme Prévoyance vieillesse 2020 a été rejetée par le peuple le 24 septembre 2017.

Réforme des PC

Dans son message du 16 septembre 2016 relatif à la modification de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires ²⁷(réforme des PC²⁸), le Conseil fédéral a proposé deux mesures visant à restreindre les possibilités de retrait du capital dans la prévoyance professionnelle obligatoire, que le Parlement a rejetées. Il faut noter que les mesures visant à limiter les possibilités de retrait anticipé en vue de l'acquisition d'un logement avaient déjà été refusées lors de la procédure de consultation.

Résumé

À la suite de l'audition concernant le rapport sur l'avenir du 2^e pilier, le Conseil fédéral a proposé plusieurs mesures visant à mettre en œuvre la motion. Les mesures proposées dans le rapport sur les coûts de la réglementation ont été intégrées dans la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Cette réforme a néanmoins été refusée par le peuple. Le Conseil fédéral a de plus inclus dans la réforme des PC des propositions visant à limiter les retraits du capital dans la prévoyance professionnelle obligatoire, mais celles-ci n'ont pas été retenues par le Parlement. Bien que les dispositions introduites par la réforme structurelle n'aient pas conduit à une simplification de la LPP, elles ont amélioré la transparence. En outre, une actualisation de l'étude sur les frais de gestion de la fortune a montré que la directive de la CHS PP en la matière a encore renforcé la transparence.

1.7.4 Conclusion et proposition

Le Conseil fédéral a inclus les résultats des projets de recherche sur les frais d'administration et les frais de gestion de la fortune dans le rapport sur l'avenir du 2^e pilier. Il a ensuite proposé à plusieurs reprises des mesures visant à répondre aux demandes de la motion. La plupart de ces propositions ont néanmoins été rejetées par le Parlement ou le peuple.

De manière générale, il s'avère difficile d'obtenir une réduction des coûts et une simplification de la prévoyance professionnelle par la voie législative. Cela tient principalement aux caractéristiques mêmes du système de la prévoyance professionnelle, qui est décentralisé et aussi très complexe et hétérogène. Une réduction notable des frais d'administration ne serait possible qu'en simplifiant radicalement ce système (par ex. en adoptant des règlements uniformes ou en mettant en place une caisse unique). Cela marquerait toutefois une rupture importante par rapport aux

²⁶ FF 2015 1

²⁷ RS 831.30

²⁸ FF 2016 7249

principes de liberté d'organisation, de responsabilité et de gestion paritaire qui sont au cœur de la prévoyance professionnelle. Cela signifierait également que les solutions de prévoyance propres à chaque caisse ou tenant compte de la diversité des situations ne seraient plus possibles ou seulement dans une mesure limitée. La flexibilité et l'adaptabilité du système, qui sont aussi des caractéristiques importantes de la prévoyance professionnelle, seraient, elles aussi, menacées. Les institutions de prévoyance peuvent procéder à diverses simplifications et réductions de coûts sans que des modifications de loi ou d'ordonnance soient nécessaires, car elles jouissent d'une grande autonomie en matière de financement et d'organisation. Le renforcement des droits des assurés et les améliorations de la gouvernance des institutions de prévoyance, qui sont également des objectifs souhaités, ont par ailleurs tendance à augmenter les coûts et le niveau de complexité du système. Diverses mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la transparence, ce qui a profité aux assurés et aux employeurs. La transparence a entre-temps aussi été améliorée en ce qui concerne les frais d'administration et les frais de gestion de la fortune.

Le Conseil fédéral considère avoir répondu à la demande de la motion avec les mesures qu'il a soumises au Parlement et au peuple. Il propose par conséquent par le présent message de classer la motion 10.3795 «LPP. Simplifications administratives».

1.7.5 Postulat «Garantir la stabilité financière du deuxième pilier obligatoire et la possibilité de planifier le départ à la retraite»

Le postulat 13.3462 du groupe libéral-radical du 18 juin 2013 «Garantir la stabilité financière du deuxième pilier obligatoire et la possibilité de planifier le départ à la retraite» a déjà été traité au ch. 2.2.6 du message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020²⁹. La question est de savoir si le taux de conversion minimal doit être fixé par un organe indépendant, s'il doit l'être par le Conseil fédéral ou si un système de rentes variables doit être introduit. En proposant le message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et le présent message, le Conseil fédéral entend, conformément aux demandes du postulat, réduire la redistribution et continuer à garantir la possibilité de planifier le départ à la retraite.

Fixation des paramètres par les institutions de prévoyance, par un organe indépendant ou par le Conseil fédéral

Laisser la fixation des paramètres techniques tels que le taux d'intérêt minimal ou le taux de conversion minimal à la discrétion des quelque 1400 institutions de prévoyance actives en Suisse entraînerait une fragmentation de la prévoyance professionnelle. Le système de prévoyance ne serait plus en mesure de garantir aux assurés le maintien approprié de leur niveau de vie antérieur, ce qui poserait un problème d'autant plus important qu'il s'agit d'un objectif de rang constitutionnel que le législateur ne peut pas ignorer. Il en résulterait une perte de confiance des assurés

²⁹ FF 2015 I 82

dans le système de la prévoyance professionnelle. De plus, les bases techniques utilisées pour fixer ces paramètres restent controversées, notamment pour ce qui est du rendement attendu, mais aussi de la détermination de l'espérance de vie adéquate.

Exception faite de la fragmentation, le même problème se poserait si le taux de conversion minimal était fixé par un groupe d'experts. La nature hautement politique de cette tâche conduirait en outre à une politisation toujours plus importante de l'organe chargé de cette décision.

Attribuer au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de conversion minimal représenterait un pas en arrière par rapport à la 1^{re} révision de la LPP, lorsque le Conseil fédéral s'acquittait de cette tâche dans le cadre de ses compétences réglementaires. Le taux de conversion minimal a été inscrit dans la loi précisément parce qu'il s'agit d'un paramètre central pour le calcul des prestations minimales dans la prévoyance professionnelle. La fixation de ce taux dans la loi le place au même niveau législatif que celui auquel d'éventuelles mesures de compensation doivent être prises.

Système de rentes variables ou fixation du taux de conversion minimal en fonction de la classe d'âge

Un système de rentes variables ne pourrait pas offrir les garanties qui conviennent à une assurance sociale et ne pourrait donc pas garantir le maintien du niveau des prestations. Les bénéficiaires de rente doivent pouvoir compter sur des prestations fixes et prévisibles. En outre, principalement dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, les prestations ne sont pas généreuses au point de permettre aux assurés d'absorber facilement des fluctuations. Cette remarque vaut également pour la fixation du taux de conversion minimal en fonction de la classe d'âge. Un tel système avantagerait certaines classes d'âge et en désavantagerait d'autres. En outre, les assurés du régime obligatoire ne disposeraient probablement pas de revenus leur permettant de compenser ces fluctuations en constituant une épargne nécessaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Procédure préliminaire

2.1.1 Après la votation sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 – Résultats des discussions avec les milieux intéressés

Après le rejet en votation populaire de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, le 24 septembre 2017, des discussions ont été menées avec tous les partis représentés à l'Assemblée fédérale, les partenaires sociaux et les organisations intéressées. Ces discussions ont montré qu'il existe un large consensus concernant la nécessité, au vu des problèmes démographiques et économiques qui se posent, de présenter rapidement une nouvelle réforme. Elles ont également permis de confirmer les objectifs de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, à savoir le maintien du niveau des prestations et la garantie de leur financement. La plupart des acteurs impliqués dans ces discussions estiment qu'il est nécessaire de réformer non seulement le 1^{er} pilier, mais aussi

2^e pilier. Ils sont toutefois d'avis que les deux réformes devraient être menées séparément et selon un calendrier différent.

2.1.2 Option retenue pour la réforme de la LPP

Le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de suivre la proposition des partenaires sociaux et d'associer leurs associations faitières nationales (Travail.Suisse, Union syndicale suisse, Union suisse des arts et métiers et Union patronale suisse) aux travaux sur la réforme de la prévoyance professionnelle, comme il l'avait déjà fait pour la révision de l'assurance-accidents. L'idée était de tenir compte de la fonction particulière des partenaires sociaux dans le 2^e pilier. Le 2 mars 2018, il a pris acte de leur accord de présenter des propositions concrètes. Des modalités de collaboration ont été fixées en avril 2018 avec les partenaires sociaux. Ces derniers ont alors mené des discussions approfondies sur les éléments-clés d'une réforme de la LPP. Au terme d'intenses travaux, l'Union patronale suisse (UPS), Travail.Suisse et l'Union syndicale suisse (USS) ont présenté, le 2 juillet 2019, une proposition commune de réforme de la prévoyance professionnelle (compromis des partenaires sociaux). L'Union suisse des arts et métiers (USAM) ne s'est pas ralliée à la proposition de ces organisations et a présenté son propre modèle de réforme de la LPP. Après la présentation, des entretiens d'ordre technique ont été menés avec les trois partenaires sociaux impliqués dans le compromis. Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a mis en consultation le résultat de leurs négociations. La procédure de consultation a pris fin le 29 mai 2020.

2.1.3 Compromis proposé par les partenaires sociaux

L'UPS, l'USS et Travail.Suisse se sont mis d'accord sur une solution qui prévoit un abaissement du taux de conversion minimal associé à des mesures permettant de garantir le niveau des prestations et de mieux assurer les personnes travaillant à temps partiel et à bas revenu.

Le compromis des partenaires sociaux comprend les mesures suivantes:

- Le taux de conversion minimal utilisé pour le calcul de la rente sera abaissé en une fois de 6,8 à 6,0 % au moment de l'entrée en vigueur de la révision.
- Les futurs bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité de la prévoyance professionnelle toucheront tous un supplément de rente d'un montant fixe et financé de manière solidaire. Ce supplément sera financé par une cotisation de 0,5 % prélevée sur le revenu annuel soumis à l'AVS jusqu'à hauteur de 853 200 francs (état: 2020, pour 2021: 860 400 francs).
- La déduction de coordination, qui détermine le salaire assuré, sera réduite de moitié à 12 443 francs (état: 2020, pour 2021: 12 584 francs). Cette réduction conduit directement à un salaire assuré plus élevé, ce qui permet notamment de mieux assurer les employés à temps partiel dans la LPP.

- Les bonifications de vieillesse pour le 2^e pilier seront adaptées. Une bonification de vieillesse de 9 % sera appliquée au salaire soumis à la LPP pour les travailleurs âgés de 25 à 44 ans, et de 14 % aux travailleurs à partir de 45 ans. Les taux des bonifications de vieillesse diminueraient ainsi nettement pour les employés plus âgés, tandis qu’elles augmenteraient pour les plus jeunes.
- Les subsides versés aux institutions de prévoyance présentant une structure d’âge défavorable seront abolis. En raison de la nette correction apportée aux bonifications de vieillesse pour les assurés à partir de 45 ans, ils n’ont plus de raison d’être.

La combinaison de ces mesures permet de maintenir dans son ensemble le niveau des prestations et même de l’améliorer sans délai pour les personnes travaillant à temps partiel et à bas revenu, ce qui profitera tout particulièrement aux femmes.

Vue d’ensemble

Régime en vigueur		Compromis des partenaires sociaux
Seuil d’accès*	21 330 francs (2020)	21 330 francs
Déduction de coordination	24 885 francs (2020)	12 443 francs
Taux de conversion minimal	6,8 %	6,0 %
Bonifications de vieillesse		
21 à 24 ans	–	–
25 à 34 ans	7 %	9 %
35 à 44 ans	10 %	9 %
45 à 54 ans	15 %	14 %
de 55 ans à l’âge ordinaire de la retraite	18 %	14 %
Supplément de rente pour les personnes qui atteindront l’âge ordinaire de la retraite dans les années qui suivent l’entrée en vigueur de la modification de loi:		
1 ^{re} à 5 ^e année	–	200 francs par mois
6 ^e à 10 ^e année	–	150 francs par mois
11 ^e à 15 ^e année	–	100 francs par mois
À partir de la 16 ^e année	–	Le Conseil fédéral fixe le montant pour chaque année civile
Financement	–	0,5 % (sur le revenu soumis à l’AVS)
Subsides pour structure d’âge défavorable	Oui	Non
Prime pour financer le maintien des prestations	Non	Oui

Régime en vigueur	Compromis des partenaires sociaux
Coûts*	
en milliards de francs	2,7
en % des cotisations paritaires	0,9 %

* Estimation pour l'année 2019

2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 13 décembre 2019. Plus longue que d'ordinaire en raison des mesures liées au coronavirus, elle s'est achevée le 29 mai 2020³⁰. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières nationales de l'économie ainsi que différentes organisations ont été invités à prendre position sur le projet de loi et le rapport explicatif. Au total, 168 participants ont pris position.

Les éléments principaux du projet mis en consultation étaient les suivants:

- taux de conversion minimal (abaissement en une fois de 6,8 à 6,0 %);
- supplément de rente (les futurs bénéficiaires de rentes toucheront à vie un supplément de rente mensuel);
- déduction de coordination (abaissement de 24 885 à 12 443 francs);
- bonifications de vieillesse (adaptation et progression moins marquée: bonification de vieillesse de 9 % du salaire soumis à la LPP pour les travailleurs âgés de 25 à 44 ans, et de 14 % pour les travailleurs à partir de 45 ans).

Les trois partenaires sociaux (l'UPS, l'USS et Travail.Suisse) ont réitéré, dans leurs prises de position respectives, leur proposition de compromis. Certains participants à la consultation situés plutôt à gauche sur l'échiquier politique, ainsi que l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses, soutiennent entièrement le projet. D'autres, notamment les cantons, les partis et les autres organisations faîtières de l'économie, n'adhèrent qu'à certains points du compromis (en particulier l'abaissement du taux de conversion et l'adaptation des bonifications de vieillesse). Pour une grande partie des participants, le supplément de rente est très contesté. Divers participants ont en outre exprimé le souhait que le Conseil fédéral examine aussi en détail d'autres modèles que le compromis des partenaires sociaux. Quelques-uns ont soumis leurs propres modèles, d'autres renvoient à leur tour à ceux-ci.

En ce qui concerne les éléments-clés de la proposition de réforme, les résultats de la consultation peuvent être résumés comme suit.

³⁰ Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible sous www.admin.ch
 > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées
 > 2020 > DFI.

2.2.1 Taux de conversion minimal

La grande majorité des participants à la consultation soutiennent l'abaissement proposé du taux de conversion minimal. Quelques participants demandent toutefois une «dépolitisation». D'autres ne sont favorables à la baisse qu'à la condition que les mesures de compensation proposées ne soient pas revues à la baisse. La proposition d'abaisser le taux de conversion minimal en une seule fois récolte une approbation majoritaire.

2.2.2 Supplément de rente

La majorité des participants à la consultation sont opposés au supplément de rente; plusieurs d'entre eux souhaiteraient qu'il serve uniquement de mesure de compensation temporaire. Certains seraient prêts à l'accepter comme compromis pour éviter de mettre en danger la réforme. À la place des redistributions financées par des cotisations salariales, quelques participants proposent un versement unique en faveur de la génération transitoire. Celui-ci serait financé pour une durée limitée, de façon décentralisée (par les différentes institutions de prévoyance) ou centralisée (par ex. compensation par le fonds de garantie*), et la prévoyance surobligatoire serait alors intégrée pour le financement.

2.2.3 Déduction de coordination

Les participants à la consultation sont majoritairement favorables à une diminution de la déduction de coordination. Une partie d'entre eux proposent néanmoins une adaptation différente de celle prévue par le projet, par exemple à 21 330 francs ou à 40 ou 60 % du salaire AVS, mais au maximum à 21 330 francs. Certains participants préféreraient abolir complètement cette déduction. Quelques prises de position contiennent aussi des propositions concernant le seuil d'accès (allant de son maintien à sa suppression).

2.2.4 Bonifications de vieillesse

Les participants à la consultation approuvent en grande partie une adaptation des bonifications de vieillesse; cependant, plusieurs d'entre eux proposent de les concevoir différemment ou d'avancer le début du processus d'épargne.

Les propositions sont variées, allant d'un taux unique à des taux de cotisation linéaires (atteignant au maximum 14 %) pour la génération transitoire, en passant par d'autres échelonnements que celui proposé par les partenaires sociaux. Certains souhaiteraient faire commencer le processus d'épargne à l'âge de 20 ans.

2.2.5 Autres thèmes

Certains participants se prononcent en faveur d'une assurance obligatoire LPP pour les personnes cumulant plusieurs emplois. D'autres abordent des sujets tels que la transparence, les frais d'administration, l'abaissement de la quote-part minimale ou encore l'interdiction des frais de courtage. Quelques prises de position proposent de nouveaux modèles censés remplacer entièrement le compromis des partenaires sociaux (voir ch. 2.3).

2.3 Autres solutions examinées

Des modèles alternatifs ont été proposés par divers milieux. Le modèle de l'Association suisse des institutions de prévoyance et le modèle commun de la Société suisse des entrepreneurs, de Swiss Retail Federation et d'Employeurs Banques sont issus de la procédure de consultation. L'Union suisse des arts et métiers, avait déjà présenté son modèle le 2 juillet 2019, l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) le sien le 2 octobre 2019.

Suite à la procédure de consultation et sur la base de divers modèles présentés dans ce cadre, différents acteurs (en particulier l'ASIP, l'USAM et l'Association suisse d'assurances) ont renoncé aux modèles qu'ils avaient présentés pour se rallier à une proposition alternative unique.

Cette proposition alternative est analysée en détails ci-dessous. Les autres propositions de réforme sont présentées sommairement, étant donné qu'elles sont devenues obsolètes en raison de la proposition alternative.

Tous les modèles prévoient une réduction du taux de conversion minimal en une seule étape. En outre, tous prévoient des mesures de compensation pour la génération transitoire afin d'amortir la baisse des rentes consécutive à la diminution du taux de conversion minimal.

2.3.1 Proposition alternative développée après la procédure de consultation

La proposition alternative présente les caractéristiques suivantes:

- abaissement immédiat du taux de conversion minimal à 6,0 %;
- légère diminution de la déduction de coordination (60 % du salaire AVS, plafonnée à 21 330 francs);
- avancement du processus d'épargne à 20 ans;
- adaptation des taux des bonifications de vieillesse;
- mesure pour la génération transitoire (de dix ans), pour laquelle le mécanisme exact ainsi que le financement («centralisé» à travers le fonds de garantie LPP ou décentralisé exclusivement à travers chaque institution de prévoyance) ne sont pas encore définis.

Les modalités de chacune de ces mesures sont expliquées ci-dessous.

Abaissement immédiat du taux de conversion minimal à 6,0 %

Il s'agit d'abaisser de 6,8 à 6,0 %, immédiatement et en une seule fois, le taux de conversion minimal prévu par la loi. Cette réduction de 0,8 point de pourcentage équivalait à une diminution du taux de conversion minimal de près de 12 %.

Mesures d'ordre général destinées à atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal

Ce modèle propose d'augmenter l'avoir de vieillesse constitué jusqu'à l'âge de la retraite pour atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal LPP. À cet effet, il prévoit de combiner trois mécanismes: élargissement de l'assise salariale sur la base de laquelle sont calculées les bonifications de vieillesse, avancement du processus d'épargne et modification des bonifications de vieillesse.

Une légère réduction de la déduction de coordination doit permettre de relever le salaire assuré. Cette déduction équivaldrait à 60 % du salaire AVS, mais au plus à 21 330 francs (réglementation en vigueur: déduction de coordination fixe de 24 885 francs et salaire assuré minimal de 3555 francs pour tous les salaires égaux ou inférieurs à 28 440 francs). Ce modèle crée un système dual: une déduction de coordination de 60 %, variable en fonction du salaire, s'appliquerait aux salaires AVS allant de 21 330 francs (soit le seuil d'accès) à 35 500 francs (60 % de 35 500 francs = 21 330 francs) et une déduction de coordination fixe, de 21 330 francs, s'appliquerait aux salaires AVS supérieurs à 35 500 francs. Cette solution relève de 3555 francs le salaire coordonné* des assurés gagnant 35 500 francs ou plus.

Le modèle propose également d'avancer de cinq ans le début du processus d'épargne, c'est-à-dire de le fixer à 20 ans, et de relever l'âge de la retraite des femmes à 65 ans, comme le prévoit la réforme AVS 21. La durée de ce processus serait donc de 45 ans pour tous les assurés, au lieu de 40 ans actuellement.

Le modèle propose de moduler comme suit les taux de bonifications de vieillesse:

Proposition alternative		Réglementation en vigueur	
Âge	Taux en %	Âge	Taux en %
20 à 24 ans	9 %		
25 à 34 ans	9 %	25 à 34 ans	7 %
35 à 44 ans	12 %	35 à 44 ans	10 %
45 à 54 ans	16 %	45 à 54 ans	15 %
55 ans et plus	16 %	55 ans et plus	18 %
Total	575 %	Total	500 %

Un taux uniforme de 16 % serait appliqué de 45 à 65 ans. Ces bonifications se calculent sur la base du salaire assuré tel qu'il résulte du léger abaissement de la déduction de coordination (voir ci-dessus).

Mesures de compensation pour la génération transitoire

Il faut prévoir pour une génération transitoire de 10 ans une mesure de compensation dans le régime obligatoire. Le mécanisme exact n'est cependant pas défini. Les prestations surobligatoires devront être prises en considération: si, compte tenu du régime surobligatoire, la rente réglementaire dépasse le montant minimum garanti par la loi, il n'est pas nécessaire de relever la rente. L'assuré dispose d'un avoir surobligatoire notamment lorsque l'avoir de vieillesse qu'il a épargné est supérieur au minimum exigé par la loi ou lorsqu'il a comblé des lacunes de prévoyance en effectuant des rachats* facultatifs.

Le modèle ne précise pas encore si la mesure pour la génération transitoire doit être financée de façon décentralisée par chaque institution de prévoyance ou de façon centralisée par le biais du fonds de garantie LPP. La solution de financement dite «centralisée» prévoit que toutes les institutions de prévoyance inscrites versent une contribution au fonds de garantie LPP, qui octroiera des subsides aux caisses qui en ont besoin pour financer la garantie des acquis. Ce mécanisme centralisé a été proposé dans le cadre de la réforme Prévoyance professionnelle 2020. À l'inverse, le financement décentralisé ne prévoit pas de mécanisme de compensation entre les diverses institutions de prévoyance. La mesure de compensation est alors entièrement à la charge des assurés et des employeurs de l'institution concernée, qui peut dissoudre à cet effet des provisions qu'elle a constituées pour financer les rentes qu'elle doit verser sur la base du taux de conversion actuellement en vigueur. Si l'institution de prévoyance ne dispose pas de suffisamment de provisions pour financer cette mesure, elle doit avoir recours à d'autres mécanismes, et donc relever les cotisations versées par les employeurs et les assurés.

Estimation des coûts annuels

La nouvelle définition des bonifications de vieillesse génère des coûts annuels moyens de 1,7 milliard de francs (prix de 2020), d'après une estimation pour les années 2023 à 2030.

La mesure de compensation pour la génération transitoire n'est pas encore définie; c'est pourquoi les coûts y relatifs ne peuvent pas encore être estimés.

Effets sur le niveau des rentes dans le régime obligatoire

Les modélisations suivantes illustrent les effets du modèle sur les prestations servies dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

Tableau 2-1

Différence de rente dans le régime obligatoire, par niveau de salaire et âge lors de l'année d'entrée en vigueur de la réforme

	Niveau de salaire 2021				
	25 000	40 000	55 000	70 000	86 040
Droit en vigueur: rente par mois	103	430	863	1295	1758
Proposition alternative: différence de rente par rapport au droit actuel par mois en fonction de l'âge lors de l'année d'entrée en vigueur de la réforme					
20 ans	188	109	114	118	123
25 ans	166	67	38	9	-22
30 ans	149	52	15	-21	-61
35 ans	133	36	-8	-52	-99
40 ans	112	18	-33	-85	-140
45 ans	91	0	-59	-118	-182
50 ans	65	-18	-81	-144	-211
55 ans	38	-36	-103	-169	-241
60 ans	14	0	0	0	0
65 ans	0	0	0	0	0

Le tableau se base sur l'hypothèse que la mesure pour la génération transitoire (10 ans) contient une garantie des acquis pour les prestations d'après le droit actuel.

Le niveau des rentes s'accroît jusqu'à un salaire d'environ 40 000 francs, puis décroît pour les catégories de revenus supérieures, dans une mesure pouvant dépasser 13 % selon le salaire et l'année de naissance des assurés.

Conséquences pour les salariés et les employeurs

Comme dans la proposition du Conseil fédéral, la modification des bonifications de vieillesse a surtout des effets sur les personnes assurées auprès des institutions de prévoyance et bénéficiant de plans de prévoyance qui ne servent que des prestations obligatoires ou légèrement subobligatoires. En effet, contrairement aux plans de prévoyance et aux institutions de prévoyance fortement enveloppantes, c'est-à-dire dont les prestations relèvent en grande partie du domaine subobligatoire, ces institutions et plans de prévoyance ne disposent pas, ou seulement en quantité insuffisante, de capital de prévoyance subobligatoire qui leur permettrait d'atténuer les effets de cette modification des exigences légales minimales. Dès lors, cette modification se traduirait par un relèvement des cotisations d'épargne et, par conséquent, par un accroissement des charges salariales supportées par les salariés et les employeurs.

La modification de la déduction de coordination entraînerait une augmentation des bonifications de vieillesse qui pénaliserait surtout les bas revenus, de sorte que ces personnes seraient plus durement touchées par la réforme. Ce genre d'institutions de prévoyance assurent en particulier des salariés des branches de la construction, de la

restauration et d'autres entreprises du secteur tertiaire. Cette adaptation se traduirait toutefois par une amélioration des prestations de prévoyance servies à cette catégorie d'assurés.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

En raison de l'abaissement du taux de conversion minimal, ce modèle, comme la proposition du Conseil fédéral, diminue les charges des institutions de prévoyance et des plans de prévoyance qui ne fournissent que des prestations obligatoires ou légèrement surobligatoires, car il réduit les pertes sur les retraites occasionnées par un taux de conversion minimal trop élevé. Ce modèle diminue donc l'ampleur du subventionnement croisé qui pénalise les assurés actifs. Pour les institutions et plans de prévoyance dans lesquels la partie surobligatoire est importante (plans ou institutions enveloppants), il n'a, à l'inverse, guère d'effets.

Si la variante «décentralisée» est choisie dans ce modèle pour le financement des mesures de compensation pour la génération transitoire, cela ferait supporter une lourde charge sur les institutions de prévoyance qui proposent des prestations sans ou avec peu de prestations surobligatoires et qui sont précisément le plus concernées par le taux de conversion minimal trop élevé. Ces institutions de prévoyance peuvent certes utiliser des provisions pour financer ces mesures, qu'elles ont constitué pour financer les rentes qu'elles doivent verser sur la base du taux de conversion actuellement en vigueur. Si une institution de prévoyance ne dispose pas de suffisamment de provisions afin de pouvoir financer complètement les mesures de compensation pour la génération transitoire, le financement doit être garanti d'une autre manière, à travers une augmentation des cotisations de l'employeur et des assurés. En fonction de la structure d'âge des assurés dans une institution de prévoyance, ce mode de financement sera cependant très limité. En outre, les employeurs concernés ne disposent généralement pas des moyens financiers nécessaires pour effectuer de tels paiements, en particulier pas dans les branches à bas salaires. Une charge supplémentaire sur le long terme pour ces assurés et ces employeurs ne constituerait pas la bonne réponse. Si un tel subventionnement croisé n'est pas possible, le financement se fait au final au détriment des réserves, respectivement du taux de couverture et donc au détriment de la stabilité financière des institutions de prévoyance concernées. Un financement solidaire «centralisé» des mesures de compensation par toutes les institutions de prévoyance déchargerait en revanche ces institutions de prévoyance.

Conséquences pour les employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel

L'application d'une déduction de coordination proportionnelle au salaire AVS améliore la prévoyance des bas revenus, situation caractéristique notamment des employés travaillant à temps partiel. De la sorte, ce modèle améliore également la prévoyance des personnes qui cumulent plusieurs emplois à temps partiel. Dans ce modèle, la déduction de coordination appliquée au seuil d'accès de 21 330 francs s'élève à 12 798 francs (soit 60 % de 21 330 francs), ce qui donne un salaire assuré minimal de 8532 francs (contre 3555 francs selon le droit actuel). Toutefois, la déduction de coordination est fixe (21 330 francs) dès que l'assuré perçoit un salaire AVS de 35 500 francs. Ainsi, pour une personne qui toucherait deux rémunérations

de 36 000 francs par an de deux employeurs, cette déduction de 21 330 francs s'appliquerait aux deux salaires. Ce système de déduction de coordination proportionnelle concernerait environ 12 % des rapports de travail assurés dans le 2^e pilier, pour lesquels le salaire annuel AVS est inférieur à 35 500 francs.

Conséquences pour les travailleurs âgés

Par rapport au régime en vigueur, ce modèle prévoit de réduire les différences de taux de bonifications de vieillesse entre tranches d'âge. D'une part, les assurés les plus jeunes épargneraient davantage qu'actuellement et, d'autre part, le taux applicable à la tranche des assurés les plus âgés baisserait à 16 % (contre 18 % actuellement), de sorte que l'écart serait encore de 7 points de pourcentage. Étant donné que le taux de bonification resterait stable à partir de 45 ans, les charges extrasalariales des travailleurs âgés de 55 ans et plus affectées aux bonifications de vieillesse légales ne seraient pas plus élevées que celles des travailleurs de 45 à 54 ans.

Raisons pour lesquelles ce modèle n'a pas été retenu

Avec ce modèle, le niveau des rentes servies par la prévoyance professionnelle obligatoire diminue pour les assurés à revenus moyens ou élevés qui ne font pas partie de la génération transitoire, dans une mesure pouvant dépasser 13 % selon leur salaire et leur année de naissance. De la sorte, ce modèle n'atteint pas l'un des principaux objectifs de la réforme.

En modifiant les règles applicables à la déduction de coordination, ce modèle améliorerait certes la prévoyance des assurés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel, mais dans une proportion bien inférieure à celle garantie par le compromis auquel sont parvenus les partenaires sociaux.

Il convient par ailleurs de prendre en considération les effets de l'avancement du processus d'épargne. En effet, de 20 à 25 ans, les personnes perçoivent souvent des salaires nettement inférieurs à ceux des années suivantes ou sont encore en formation, de sorte qu'elles ne gagnent rien ou ne touchent qu'un bas salaire. Actuellement, plus de 45 % des personnes de 20 ans sont encore en formation³¹ et ne touchent donc pas de revenu provenant d'une activité lucrative assujettie à la LPP ou ne sont assurées que pour une faible partie de leur salaire. Cette mesure ne se traduirait donc par un avancement du début du processus d'épargne qu'à des conditions précises et seulement pour une partie des jeunes assurés. En outre, elle ne se prête guère à compenser le futur abaissement du taux de conversion, car elle ne bénéficierait qu'aux personnes âgées de moins de 25 ans au moment où la réforme entrerait en vigueur.

Dès lors, en pratique, l'avancement du début du processus d'épargne se répercute souvent moins sur la constitution de l'avoir de vieillesse que ce que l'on pourrait déduire en théorie du modèle, surtout pour les personnes qui font de longues études. Ces dernières pourraient certes, durant leur carrière professionnelle, combler les lacunes occasionnées par leur entrée tardive dans la vie professionnelle en effectuant des rachats facultatifs. En vertu du droit en vigueur, ces rachats ne font toutefois pas partie de l'avoir de vieillesse obligatoire. Par ailleurs, le financement de ces rachats

³¹ OFS, Taux de scolarisation de la population âgée de 16 à 26 ans, 2018–19.

serait à la seule charge des assurés. En revanche, les personnes ayant suivi une formation de plus courte durée pourraient profiter de l'avancement du début du processus d'épargne, surtout lorsque leurs salaires rejoignent plutôt rapidement, après la fin de leur formation, le niveau usuel pour leur profession.

En outre, les salariés âgés de moins de 25 ans changent fréquemment d'emploi, et les entrées et sorties qui en sont le corollaire occasionnent aux institutions de prévoyance un travail administratif et, par conséquent, des frais sans commune mesure avec le montant de l'avoir de vieillesse épargné durant cette période. Pour cette raison, le choix d'avancer le début du processus d'épargne est actuellement confié aux institutions de prévoyance. Selon les statistiques les plus récentes³², 10 % environ d'entre elles ont au moins un plan de prévoyance qui fixe à 20 ans ou plus tôt le début du processus d'épargne. Selon les estimations, ces plans d'épargne assurent un peu moins de 8 % des assurés.

Ce modèle n'exclut pas de financer la garantie des acquis en faveur de la génération transitoire par un mécanisme décentralisé, qui ferait toutefois supporter la charge la plus lourde précisément aux institutions de prévoyance qui peinent le plus à financer le taux de conversion minimal actuellement applicable. Ces institutions ne pourraient pas toutes supporter ce coût à elles seules. Le transfert de ce coût aux assurés actifs n'est par ailleurs pas possible lorsque la structure d'âge de la caisse est défavorable, et les employeurs affiliés ne disposent souvent pas des ressources nécessaires au versement des contributions requises. Il n'est donc pas garanti que les employeurs affiliés et les assurés puissent supporter cette charge financière sans éprouver de graves difficultés. Sans compter que ce fardeau supplémentaire pénaliserait en particulier les branches à bas salaires. En outre, pour les institutions de prévoyance dont la structure d'âge est défavorable, il augmenterait la probabilité de licenciement des travailleurs âgés. De façon générale, la solution de financement décentralisée ne diminuerait pas les charges des institutions de prévoyance qui souffrent le plus du niveau excessif du taux de conversion minimal. Il y aurait fort à parier que les institutions en question auraient tendance à n'offrir plus que des plans de prévoyance enveloppants, de sorte que les employeurs qui ne seraient pas en mesure de supporter l'accroissement des coûts inhérents à ces plans n'auraient d'autre solution que d'assurer leurs employés auprès de l'institution supplétive*. Cette dernière étant la seule astreinte à l'obligation de contracter, elle devrait s'attendre à un afflux considérable d'assurés, qui entraînerait un recul de ses provisions et de ses réserves, en termes relatifs et en termes absolus, et ne ferait qu'accroître ses difficultés. En dernier recours, il ne serait pas à exclure que la Confédération doive soutenir financièrement l'institution supplétive.

³² Statistique des caisses de pensions 2015, OFS; analyse OFAS.

2.3.2 **Modèle de la Société suisse des entrepreneurs, de Swiss Retail Federation et d'Employeurs Banques (présenté dans le cadre de la consultation)**

Le modèle «SSE-Swiss Retail-Banques» présente en résumé les caractéristiques suivantes:

- abaissement immédiat du taux de conversion minimal à 6,0 %;
- légère diminution de la déduction de coordination (60 % du salaire AVS, plafonnée à 21 330 francs);
- avancement du processus d'épargne à 20 ans;
- adaptation des taux des bonifications de vieillesse;
- financement décentralisé de la garantie des acquis pour la génération transitoire (assuré par chaque institution de prévoyance).

Pour ce qui est de l'adaptation du taux de conversion minimal, de l'abaissement de la déduction de coordination, des bonifications de vieillesse et de la fixation du début du processus d'épargne, ce modèle correspond à la proposition alternative décrite ci-dessus. Les remarques ci-dessous se limitent donc aux spécificités de ce modèle.

Mesures de compensation pour la génération transitoire

Comme le modèle de l'ASIP (voir ch. 2.3.4), ce modèle prévoit de relever une seule fois, d'un pourcentage déterminé, l'avoir de vieillesse obligatoire des assurés qui partent à la retraite pendant les dix ans suivant l'entrée en vigueur de la révision de la loi. Mais contrairement à celui de l'ASIP, ce modèle ne précise pas le montant exact de cette majoration. Si l'on part du principe qu'il s'agit de compenser l'abaissement du taux de conversion minimal par le même mécanisme et dans la même mesure que dans le modèle de l'ASIP, la majoration atteint au plus 12 %, car l'abaissement à compenser est inférieur à celui proposé par le modèle de l'ASIP, puisque le taux de conversion minimal passerait de 6,8 à 6,0 % et non à 5,8 %. Dès lors, l'avoir de vieillesse obligatoire est majoré de 12 % la première année qui suit l'entrée en vigueur de la réforme et de 1,2 % la dixième année. À partir de la onzième année, l'avoir de vieillesse obligatoire ne serait plus majoré.

Un éventuel avoir surobligatoire serait pris en considération et pourrait servir à couvrir la majoration de l'avoir obligatoire. Si un assuré partant à la retraite la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la loi dispose uniquement de l'avoir de vieillesse obligatoire (et ne dispose donc pas d'un avoir surobligatoire), son avoir sera relevé de 7,2 % avant d'être converti en rente. Par contre, si au moins 7,2 % de la totalité de son avoir relève du régime surobligatoire, il n'a pas droit à une majoration supplémentaire de cet avoir. L'assuré dispose notamment d'un avoir surobligatoire lorsque l'avoir de vieillesse qu'il a épargné en vertu de son plan de prévoyance est supérieur au minimum exigé par la loi ou lorsqu'il a comblé des lacunes de prévoyance en effectuant des rachats facultatifs. Dans le cas des institutions de prévoyance dont le règlement stipule un taux de conversion inférieur à 6,0 %, cette règle a aussi des effets pour les personnes dont seule une faible partie de l'avoir de vieillesse relève du régime surobligatoire: ces institutions doivent pouvoir prouver

que la rente de vieillesse calculée en vertu de leur règlement est au moins égale à la rente calculée selon les dispositions minimales obligatoires (en fonction du compte témoin qu'elles tiennent). Pour ce calcul, elles doivent, pour les personnes de la génération transitoire, appliquer le taux de conversion minimal légal sur l'avoir de vieillesse obligatoire effectif, majoré en application de la nouvelle réglementation (de 7,2 % dans l'exemple considéré). Si la rente calculée en fonction du compte témoin tenu par l'institution de prévoyance est supérieure à celle qui résulte de l'application du règlement, c'est cette rente qui est due.

Le financement de l'augmentation proportionnelle de l'avoir de vieillesse LPP ou de l'augmentation de la rente résultant du compte témoin se ferait collectivement au sein de l'institution de prévoyance, car le modèle «SSE-Swiss Retail-Banques» ne prévoit pas de mécanisme de compensation entre les diverses institutions. En d'autres termes, il est à la charge des assurés et des employeurs de l'institution concernée. Cette dernière peut dissoudre à cet effet des provisions qu'elle a constituées pour financer les rentes qu'elle doit verser sur la base du taux de conversion actuellement en vigueur. Si l'institution de prévoyance ne dispose pas de suffisamment de provisions pour financer cette mesure, elle doit avoir recours à d'autres mécanismes, et donc relever les cotisations versées par les employeurs et les assurés.

Estimation des coûts annuels

Les coûts annuels moyens estimés de ce modèle pour les années 2023–2030 s'élèvent à 1,9 milliard de francs (prix de 2020). Les coûts totaux pris en considération comprennent l'augmentation effective des cotisations qui résulte de la nouvelle définition des bonifications de vieillesse (1,7 milliard de francs) et l'estimation du coût de la mesure de compensation en faveur de la génération transitoire (0,2 milliard de francs). Le calcul des cotisations supplémentaires effectivement nécessaires et celui du coût pour la génération transitoire tiennent compte des cotisations d'épargne subobligatoires déjà acquittées actuellement et des avoirs de vieillesse.

La mesure prévue pour la génération transitoire ne serait pas neutre au niveau des coûts car les coûts encourus le sont indépendamment du mode de financement.

Effets sur le niveau des rentes dans le régime obligatoire

Les modélisations suivantes illustrent les effets du modèle «SSE-Swiss Retail-Banques» sur les prestations servies dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

Tableau 2–2

Différence de rente dans le régime obligatoire, par niveau de salaire et âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme

	Niveau de salaire 2021				
	25 000	40 000	55 000	70 000	86 040
Droit en vigueur: rente par mois	103	430	863	1295	1758
Modèle «SSE-Swiss Retail-Banques»: différence de rente par rapport au droit actuel par mois en fonction de l'âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme					
20 ans	188	109	114	118	123
25 ans	166	67	38	9	-22
30 ans	149	52	15	-21	-61
35 ans	133	36	-8	-52	-99
40 ans	112	18	-33	-85	-140
45 ans	91	0	-59	-118	-182
50 ans	65	-18	-81	-144	-211
55 ans	38	-36	-103	-169	-241
60 ans	21	-20	-57	-93	-133
65 ans	1	-4	-10	-16	-22

Le niveau des rentes s'accroît jusqu'à un salaire d'environ 40 000 francs, puis décroît pour les catégories de revenus supérieures, dans une mesure pouvant dépasser 13 % selon le salaire et l'année de naissance des assurés.

Conséquences pour les salariés et les employeurs

Les effets de la proposition alternative s'appliquent aussi à ce modèle.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Les effets de la proposition alternative s'appliquent aussi à ce modèle, en particulier en ce qui concerne le financement «décentralisé» de la mesure en faveur de la génération transitoire.

Conséquences pour les employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel

Les conséquences du modèle «SSE-Swiss Retail-Banques» pour la prévoyance des personnes touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel sont identiques à celles de la proposition alternative, car ces deux modèles appliquent la même déduction de coordination.

Conséquences pour les travailleurs âgés

Ce modèle a les mêmes effets sur les travailleurs âgés que la proposition alternative, car il propose le même échelonnement des taux de bonification.

Raisons pour lesquelles ce modèle n'a pas été retenu

Comme dans la proposition alternative, le niveau des rentes servies par la prévoyance professionnelle obligatoire diminue pour les assurés à revenus moyens ou élevés dans une mesure pouvant dépasser 13 % selon leur salaire et leur année de naissance. De la sorte, ce modèle n'atteint pas l'un des principaux objectifs de la réforme.

En modifiant les règles applicables à la déduction de coordination, ce modèle améliore certes la prévoyance des employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel, mais le fait dans une proportion bien inférieure à celle garantie par le compromis auquel sont parvenus les partenaires sociaux.

En outre, comme il en va de la proposition alternative, l'avancement du processus d'épargne ne se prête guère à compenser le futur abaissement du taux de conversion, car il ne bénéficierait qu'aux personnes âgées de moins de 25 ans au moment où la réforme entrerait en vigueur. En pratique, l'avancement du début du processus d'épargne se répercute souvent moins sur la constitution de l'avoir de vieillesse que ce que l'on pourrait déduire en théorie du modèle, surtout pour les personnes qui font de longues études.

Le financement décentralisé de la mesure en faveur de la génération transitoire ferait supporter la charge la plus lourde précisément aux institutions de prévoyance qui peinent le plus à financer le taux de conversion minimal actuellement applicable. Il n'est donc pas garanti que les employeurs affiliés et les assurés puissent supporter cette charge financière sans éprouver de graves difficultés. Ce fardeau supplémentaire pénaliserait en particulier les branches à bas salaires.

2.3.3 Modèle de l'Union suisse des arts et métiers du 2 juillet 2019

Le modèle de l'USAM présente les caractéristiques suivantes:

- abaissement immédiat du taux de conversion minimal à 6,0 %;
- maintien de la déduction de coordination actuelle;
- pas d'avancement du processus d'épargne;
- relèvement des taux de bonifications de vieillesse;
- financement centralisé de la garantie des acquis pour la génération transitoire par le biais d'un mécanisme de compensation auquel sont associées toutes les institutions de prévoyance.

Les modalités de chacune de ces mesures sont expliquées ci-dessous.

Abaissement immédiat du taux de conversion minimal à 6,0 %

Il s'agit d'abaisser de 6,8 à 6,0 %, immédiatement et en une seule fois, le taux de conversion minimal prévu par la loi. Cette réduction de 0,8 point de pourcentage équivalait à une diminution du taux de conversion minimal de près de 12 %.

Mesures d'ordre général destinées à atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal

Pour atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal, le modèle de l'USAM prévoit d'augmenter l'avoire de vieillesse constitué jusqu'à l'âge de la retraite. Cette augmentation se ferait uniquement par le biais du relèvement des taux de bonifications de vieillesse, car ce modèle ne prévoit ni d'accroître l'assiette salariale sur la base de laquelle sont calculées les bonifications de vieillesse ni d'avancer le processus d'épargne.

Le modèle de l'USAM met en revanche en avant l'harmonisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes (à 65 ans) et prévoit un processus d'épargne de 40 ans pour les deux sexes.

L'USAM propose de moduler comme suit les taux de bonifications de vieillesse:

Modèle de l'USAM		Réglementation en vigueur	
Âge	Taux en %	Âge	Taux en %
25 à 34 ans	9 %	25 à 34 ans	7 %
35 à 44 ans	14 %	35 à 44 ans	10 %
45 à 54 ans	16 %	45 à 54 ans	15 %
55 ans et plus	18 %	55 ans et plus	18 %
Total	570 %	Total	500 %

Mesures de compensation pour la génération transitoire

Pour la génération transitoire, l'USAM reprend le mécanisme prévu par la réforme Prévoyance professionnelle 2020³³: lorsqu'une personne de la génération transitoire aura droit à une rente de vieillesse, l'institution de prévoyance devra lui garantir le montant que la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité prévoyait avant l'entrée en vigueur de la réforme. Les prestations subrogatoires seront prises en considération et aucune garantie n'est fournie pour les prestations en capital.

Pour ce mécanisme de compensation, l'USAM propose une durée de dix ans. Elle accepterait une durée de quinze ans, voire de 20 ans, si une validité de dix ans devait s'avérer insuffisante pour maintenir le niveau des rentes.

Le modèle de l'USAM opte pour le financement centralisé de la mesure de compensation, c'est-à-dire que le fonds de garantie verse aux institutions de prévoyance qui en ont besoin un subside financé par des contributions versées par la totalité des caisses de pension.

Estimation des coûts annuels

Les coûts annuels moyens estimés de ce modèle s'élèvent à 1,5 milliard de francs (prix de 2020) pour les années 2023–2030. Les coûts totaux pris en considération

³³ Voir le message du 19.11.2014 concernant la réforme de la prévoyance professionnelle 2020, FF 2015 1 74 à 78.

comprennent l'augmentation effective des cotisations qui résulte de la nouvelle définition des bonifications de vieillesse (1,1 milliard de francs) et l'estimation du coût de la mesure de compensation en faveur de la génération transitoire (0,4 milliard de francs). Le calcul des cotisations supplémentaires effectivement nécessaires tient compte des cotisations d'épargne surobligatoires déjà acquittées actuellement.

Effets sur le niveau des rentes dans le régime obligatoire

Les modélisations suivantes illustrent les effets du modèle de l'USAM sur les prestations servies dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

Tableau 2–3

Différence de rente dans le régime obligatoire, par niveau de salaire et âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme

	Niveau de salaire 2021				
	25 000	40 000	55 000	70 000	86 040
Droit en vigueur: rente par mois	103	430	863	1295	1758
Modèle USAM: différence de rente par rapport au droit actuel par mois en fonction de l'âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme					
25 ans	0	2	3	5	7
30 ans	-1	-6	-12	-18	-24
35 ans	-3	-13	-27	-40	-54
40 ans	-7	-28	-57	-85	-115
45 ans	-10	-43	-87	-130	-176
50 ans	-11	-47	-94	-141	-192
55 ans	0	0	0	0	0
60 ans	0	0	0	0	0
65 ans	0	0	0	0	0

* Les calculs se fondent sur l'hypothèse d'une durée de quinze ans de la mesure de compensation en faveur de la génération transitoire.

Le niveau actuel des rentes est maintenu, à condition que la durée de cotisation soit complète et que les bonifications de vieillesse soient versées selon les nouveaux taux. Par contre, les assurés âgés de plus de 25 ans au moment où la réforme entre en vigueur et qui n'appartiennent pas à la génération transitoire voient leur rente diminuer, dans une proportion qui dépend de la durée des mesures transitoires. L'USAM ne se prononce pas de manière catégorique sur cette durée (10, 15 ou 20 ans).

Conséquences pour les salariés et les employeurs

Comme pour tous les modèles présentés dans cette analyse et comme pour la proposition du Conseil fédéral, la modification des bonifications de vieillesse a surtout des effets sur les assurés affiliés à des institutions de prévoyance et bénéficiant de plans de prévoyance qui ne servent que des prestations obligatoires ou légèrement surobli-

gatoires. En effet, contrairement aux plans de prévoyance et aux institutions de prévoyance fortement enveloppantes, c'est-à-dire dont les prestations relèvent en grande partie du domaine subobligatoire, ces institutions et plans de prévoyance ne disposent pas, ou seulement en quantité insuffisante, de capital de prévoyance subobligatoire qui leur permettrait d'atténuer les effets de cette modification des exigences légales minimales. Dès lors, cette modification se traduirait par un relèvement des cotisations d'épargne et, par conséquent, par un accroissement des charges salariales supportées par les salariés et les employeurs. Ce genre d'institutions de prévoyance assurent en particulier des salariés des branches de la construction, de la restauration et d'autres entreprises du secteur tertiaire.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

En raison de l'abaissement du taux de conversion minimal, ce modèle, comme tous les autres modèles présentés ici et comme la proposition du Conseil fédéral, diminue les charges des institutions de prévoyance et des plans de prévoyance qui ne fournissent que des prestations obligatoires ou légèrement subobligatoires, car il réduit les pertes sur les retraites occasionnées par un taux de conversion minimal trop élevé. Ces mesures diminuent, dans ces institutions de prévoyance, l'ampleur du subventionnement croisé qui pénalise les actifs, mais n'ont guère d'effet sur les institutions et plans de prévoyance dans lesquels la partie subobligatoire est importante (plans ou institutions enveloppantes).

Le financement centralisé de la mesure de compensation en faveur de la génération transitoire, tel qu'il est proposé, générerait une charge peu importante pour les institutions de prévoyance qui ne versent que peu de prestations subobligatoires ainsi que pour leurs employeurs et salariés, car elles ne seraient pas les seules à devoir en supporter le coût. Par contre, les institutions de prévoyance enveloppantes aux prestations relevant en grande partie du domaine subobligatoire devraient contribuer au financement de cette mesure.

Conséquences pour les employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel

Étant donné qu'il conserve tant le seuil d'accès (21 330 francs) que la déduction de coordination (24 885 francs) appliqués actuellement, le modèle de l'USAM ne modifie pas le régime de prévoyance des employés qui touchent de bas salaires ou qui travaillent à temps partiel.

Dans le communiqué de presse publié à l'occasion de la présentation de son modèle, l'USAM propose d'attirer davantage l'attention des salariés au service de plusieurs employeurs sur l'affiliation facultative régie par l'article 46 LPP. Ces salariés ont en effet la possibilité de se faire assurer à titre facultatif lorsque les salaires cumulés versés par leurs employeurs dépassent le seuil d'accès de 21 330 francs. Dans ces cas, la déduction de coordination ne s'applique qu'une seule fois, sur le total des salaires. Il va de soi que le plafond de 85 320 francs s'applique aussi au total des salaires, afin d'éviter que ces personnes disposent d'un salaire assuré obligatoire supérieur à celui qui serait le leur si elles étaient au service d'un seul employeur. Si un seul de leurs deux salaires est inférieur au seuil d'accès, ces employés peuvent

aussi demander que les règles régissant le calcul du salaire coordonné s'appliquent à la totalité de leurs salaires.

Conséquences pour les travailleurs âgés

L'échelonnement proposé des taux de bonification nivelle légèrement les différences entre tranches d'âge, car les jeunes assurés épargnent davantage, tandis que le taux applicable aux assurés les plus âgés reste inchangé. Dans ce modèle, l'écart entre le taux le plus élevé et le taux le plus bas reste ainsi marqué (9 points de pourcentage, contre 11 points actuellement); la différence de charges salariales imputables aux bonifications de vieillesse légales entre salariés jeunes et âgés se réduit néanmoins. Le relèvement du taux est particulièrement marqué pour la tranche des 35 à 44 ans, avec 4 points de pourcentage, de sorte que l'écart des taux entre une personne de 44 ans et une autre de 55 ans n'est plus que de 4 points de pourcentage, soit la moitié de l'écart actuel. L'USAM propose aussi de réduire la hauteur du dernier palier, qui, comme il en va actuellement, s'applique à partir de 55 ans, de sorte que l'augmentation ne serait plus que de 2 points de pourcentage au lieu de 3.

Raisons pour lesquelles ce modèle n'a pas été retenu

Avec ce modèle, toutes catégories de revenus confondues, les assurés qui n'appartiennent pas à la génération transitoire subiraient des pertes de rentes pouvant aller jusqu'à 11 % dans le régime obligatoire, même si la génération transitoire s'étend sur quinze ans. De la sorte, le modèle de l'USAM ne permettrait pas d'atteindre deux des objectifs principaux de la réforme: maintenir le niveau des prestations et améliorer la prévoyance professionnelle en faveur des employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel.

2.3.4 Modèle de l'Association suisse des institutions de prévoyance du 2 octobre 2019

Le modèle de l'ASIP présente les caractéristiques suivantes:

- abaissement immédiat du taux de conversion minimal LPP à 5,8 %;
- légère diminution de la déduction de coordination (60 % du salaire AVS, plafonnée à 21 330 francs);
- avancement du processus d'épargne à 20 ans;
- adaptation des taux des bonifications de vieillesse;
- financement décentralisé de la garantie des acquis pour la génération transitoire (assuré par chaque institution de prévoyance).

Les modalités de chacune de ces mesures sont expliquées ci-dessous.

Abaissement du taux de conversion minimal LPP à 5,8 %

Il s'agit d'abaisser de 6,8 à 5,8 %, immédiatement et en une seule étape, le taux de conversion minimal prévu par la loi. Cette réduction d'un point de pourcentage équivalait à une diminution du taux de conversion minimal de près de 15 %.

Mesures d'ordre général destinées à atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal

Pour atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal, le modèle de l'ASIP propose d'augmenter l'avoir de vieillesse constitué jusqu'à l'âge de la retraite.

La déduction de coordination et le début du processus d'épargne sont identiques à la solution de la proposition alternative.

L'échelonnement des taux de bonification se concrétise comme suit:

Modèle de l'ASIP		Réglementation en vigueur	
Âge	Taux en %	Âge	Taux en %
20 à 24 ans	9 %		
25 à 34 ans	9 %	25 à 34 ans	7 %
35 à 44 ans	12 %	35 à 44 ans	10 %
45 à 54 ans	16 %	45 à 54 ans	15 %
55 ans et plus	18 %	55 ans et plus	18 %
Total	595 %	Total	500 %

Le modèle de l'ASIP combine ce nouveau régime de bonifications de vieillesse à la modification de la déduction de coordination, de sorte que ces bonifications se calculent sur la base du salaire assuré tel qu'il résulte du léger abaissement de la déduction de coordination.

Mesures de compensation pour la génération transitoire

L'ASIP propose d'augmenter une seule fois, d'un pourcentage déterminé, l'avoir de vieillesse obligatoire des assurés qui partent à la retraite pendant les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur de la révision de la loi. La première année qui suit l'entrée en vigueur, cette augmentation serait de 15 %, puis elle diminuerait de façon linéaire pour tomber à 1,5 % la dixième année. À partir de la onzième année, l'avoir de vieillesse obligatoire ne serait plus majoré.

Un éventuel avoir surobligatoire serait pris en considération et pourrait servir à couvrir le relèvement de l'avoir LPP (voir le commentaire de la proposition alternative).

Le mécanisme de financement de cette mesure est décentralisé, comme celui proposé par le modèle «SSE-Swiss Retail-Banques».

Estimation des coûts annuels

Les coûts annuels moyens estimés de ce modèle s'élèvent à 2,3 milliards de francs (prix de 2020) pour les années 2023–2030. Les coûts totaux pris en considération comprennent l'augmentation effective des cotisations qui résulte de la nouvelle définition des bonifications de vieillesse (2,0 milliards de francs) et l'estimation du coût de la mesure de compensation en faveur de la génération transitoire (0,3 milliard de francs). Le calcul des cotisations supplémentaires effectivement nécessaires

et celui du coût pour la génération transitoire tiennent compte des cotisations d'épargne subobligatoires déjà acquittées et des avoirs de vieillesse.

Effets sur le niveau des rentes dans le régime obligatoire

Les modélisations suivantes illustrent les effets du modèle de l'ASIP sur les prestations servies dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

Tableau 2–4

Différence de rente dans le régime obligatoire, par niveau de salaire et âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme

	Niveau de salaire 2021				
	25 000	40 000	55 000	70 000	86 040
Droit en vigueur: rente par mois	103	430	863	1295	1758
Modèle ASIP: différence de rente par rapport au droit actuel par mois en fonction de l'âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme					
20 ans	189	110	115	120	126
25 ans	167	70	42	15	-14
30 ans	151	55	20	-15	-52
35 ans	135	40	-2	-44	-89
40 ans	115	22	-27	-76	-129
45 ans	95	4	-52	-108	-169
50 ans	69	-13	-73	-133	-197
55 ans	43	-30	-94	-158	-226
60 ans	24	-17	-53	-89	-128
65 ans	1	-6	-15	-23	-32

Le niveau des rentes s'accroît jusqu'à un salaire d'environ 40 000 francs, puis décroît pour les catégories de revenus supérieures. L'ampleur de cette diminution, qui est fonction du salaire et de l'année de naissance de l'assuré, peut dépasser 12 %.

Conséquences pour les salariés et les employeurs

Les conséquences de la proposition alternative s'appliquent aussi à ce modèle.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Les effets de la proposition alternative s'appliquent aussi à ce modèle, en particulier en ce qui concerne le financement décentralisé de la mesure en faveur de la génération transitoire.

Conséquences pour les employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel

Les conséquences du modèle de l'ASIP pour la prévoyance des personnes touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel sont identiques à celles de la proposition alternative, car ces deux modèles appliquent la même déduction de coordination.

Conséquences pour les travailleurs âgés

Par rapport au régime en vigueur, le modèle de l'ASIP prévoit de réduire légèrement les différences de taux de bonification entre tranches d'âge, car il accroît les montants épargnés par les assurés les plus jeunes et maintient le taux applicable aux assurés les plus âgés. Les taux sont ainsi relevés de deux points de pourcentage jusqu'à l'âge de 44 ans (compris) et d'un point jusqu'à 54 ans. Dans ce modèle, l'écart entre le taux le plus élevé et le taux le plus bas reste marqué (9 points de pourcentage, contre 11 points actuellement); la différence de charges salariales imputables aux bonifications de vieillesse légales entre salariés jeunes et âgés se réduit néanmoins. L'ASIP propose aussi de réduire la hauteur du dernier palier, qui, aujourd'hui, s'applique à partir de 55 ans, de sorte que l'augmentation ne serait plus que de 2 points de pourcentage au lieu de 3.

Raisons pour lesquelles ce modèle n'a pas été retenu

Dans ce modèle, les assurés percevant un salaire supérieur à 40 000 francs qui ne font pas partie de la génération transitoire subiraient des pertes de rentes pouvant dépasser 12 % selon leur salaire et leur année de naissance, de sorte que l'un des objectifs principaux de la réforme – maintenir le niveau des prestations – ne serait pas atteint.

En outre, comme pour la proposition alternative, l'avancement du processus d'épargne ne se prête guère à compenser le futur abaissement du taux de conversion, car il ne bénéficierait qu'aux personnes âgées de moins de 25 ans au moment où la réforme entrerait en vigueur. En pratique, l'avancement du début du processus d'épargne se répercute souvent moins sur la constitution de l'avoir de vieillesse que ce que l'on pourrait déduire en théorie du modèle, surtout pour les personnes qui font de longues études.

En modifiant les règles applicables à la déduction de coordination, le modèle de l'ASIP améliore certes la prévoyance en faveur des employés touchant de bas salaires ou travaillant à temps partiel, mais pas dans la proportion prévue par le compromis auquel sont parvenus les partenaires sociaux.

Comme pour la proposition alternative, le financement décentralisé de la mesure en faveur de la génération transitoire ferait supporter la charge la plus lourde précisément aux institutions de prévoyance qui peinent le plus à financer le taux de conversion minimal actuellement applicable. Il n'est donc pas garanti que les employeurs affiliés et les assurés puissent supporter cette charge financière sans éprouver de graves difficultés. Ce fardeau supplémentaire pénaliserait en particulier les branches à bas salaires.

En outre, l'échelonnement proposé des bonifications de vieillesse peut alourdir les charges extrasalariales des travailleurs les plus âgés et les pénaliser sur le marché de

l'emploi. Là aussi, la solution de compromis des partenaires sociaux est plus avantageuse.

2.4 Recommandations de la Commission fédérale LPP

Lors de sa séance du 12 octobre 2020, la commission LPP a discuté du projet de loi et du message. La commission est unanime à penser que la réforme est urgente. Elle salue l'adaptation proposée du taux de conversion minimal et est d'avis que les prestations doivent être maintenues. Le supplément de rente a été source de controverses, les remarques correspondant en grande partie aux requêtes qui ont été formulées par les acteurs représentés dans la commission dans le cadre de la consultation. La commission souligne à ce propos que chaque compromis présente des forces et des faiblesses et est consciente du fait que la discussion sur le supplément de rente va certainement être reprise au cours des débats parlementaires. Elle est cependant de l'avis que le projet de loi doit être transmis au Parlement.

Certains membres de la commission ont saisi l'occasion de poser des questions sur le projet de loi et sur le message et ont proposé quelques adaptations formelles. Ces dernières ont été examinées et en partie reprises.

3 Solution retenue

Le projet mis en consultation prévoyait, malgré l'abaissement inévitable du taux de conversion minimal, de maintenir les rentes à leur niveau actuel et d'améliorer la prévoyance professionnelle pour les assurés à bas revenu et ceux travaillant à temps partiel. Le Conseil fédéral conserve ces objectifs principaux dans le présent message.

Le compromis des partenaires sociaux combine l'abaissement du taux de conversion minimal avec des mesures visant à maintenir le niveau des prestations. Il prévoit ainsi une baisse de la déduction de coordination, une adaptation des taux des bonifications de vieillesse et un supplément de rente financé solidairement pour les futurs retraités. Après avoir examiné en profondeur d'autres propositions de réforme (voir ch. 2.3) et analysé les résultats de la consultation, le Conseil fédéral reste d'avis que ce train de mesures est équilibré et pertinent. Le compromis des partenaires sociaux permet de maintenir le niveau des prestations pour la plupart des assurés (voir ch. 7.5). Pour les personnes gagnant peu, travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois, les prestations seront améliorées, ce qui profitera en particulier aux femmes. Grâce au supplément de rente, cette amélioration sera même en partie immédiate. Aucun des autres modèles examinés en détail ne permettrait d'atteindre ces objectifs dans la même mesure.

Les propositions de réforme à la base du présent projet sont le résultat de négociations détaillées entre les principaux acteurs de la prévoyance professionnelle, à savoir les associations de travailleurs d'une part et l'Union patronale suisse d'autre part. La «proposition alternative», quant à elle, n'a jusqu'ici été soutenue ni par les associations de travailleurs, ni par les organisations de défense des assurés.

L'analyse des résultats de la consultation montre certes que l'un des éléments centraux du projet (le supplément de rente) est contesté, et même en partie rejeté par les employeurs. Néanmoins, le compromis des partenaires sociaux représente le seul modèle de réforme approuvé à la fois par les salariés et les employeurs. Des modifications ponctuelles de ce projet global, en particulier la suppression ou l'adaptation du supplément de rente, risqueraient de compromettre ce soutien. Selon le Conseil fédéral, un projet de réforme comprenant uniquement l'abaissement du taux de conversion minimal, urgemment nécessaire, et se limitant à des mesures de compensation pour les personnes directement concernées ne suffirait pas à convaincre la majorité. Pour y parvenir, il est selon lui nécessaire d'adapter la prévoyance professionnelle à l'évolution des rapports de travail. Le Conseil fédéral estime en outre que la réforme a plus de chances d'aboutir si la mesure de compensation prévue, financée solidairement par tous les assurés et les employeurs, profite aussi aux assurés qui, ces dernières années, ont vu leurs prestations attendues diminuer en raison du subventionnement croisé des rentes de vieillesse en cours, que ce soit sous la forme d'une réduction des intérêts sur leurs avoirs de vieillesse ou d'adaptations réglementaires des taux de conversion enveloppants. Dans le présent message, le Conseil fédéral soutient donc toujours le compromis des partenaires sociaux, qu'il considère comme une réforme équilibrée et pertinente pour stabiliser le 2^e pilier dans un contexte où le rendement des capitaux diminue et l'espérance de vie augmente.

L'une des principales critiques envers le supplément de rente proposé consiste à dire qu'un tel mécanisme de compensation financé solidairement est contraire à la logique de la prévoyance professionnelle. Or, ce n'est pas vraiment le cas. Cela fait maintenant plusieurs années que le système de financement en répartition est appliqué *de facto*, surtout par les institutions de prévoyance qui se consacrent essentiellement à la prévoyance obligatoire et n'assurent que peu de prestations subobligatoires. En effet, ces institutions sont obligées d'appliquer un taux de conversion trop élevé, et les nouvelles rentes sont insuffisamment financées. Un financement d'appoint est par conséquent nécessaire. Celui-ci est apporté par les assurés actifs (intérêts moindres sur les avoirs, cotisations supplémentaires) ou par l'employeur (cotisations supplémentaires), ce qui revient aussi à introduire un élément de financement par répartition. Un supplément de rente tel que le prévoit le compromis des partenaires sociaux n'est donc pas un phénomène entièrement nouveau. À l'heure actuelle, les caisses qui pratiquent le minimum LPP* ou dont les plans de prévoyance sont proches de ce minimum* peinent à assurer ce financement croisé. Le supplément de rente les soulagerait de cette difficulté. Lors de son introduction, la LPP a aussi connu un élément de financement par répartition: en 1985, à l'entrée en vigueur de la loi, il a fallu recourir à ce type de financement pour pouvoir payer les premières rentes. Les subsides pour structure d'âge défavorable, que les partenaires sociaux recommandent d'abolir dans leur proposition de compromis, sont également fondés sur le principe de solidarité.

Le supplément de rente ne protège pas seulement les futures rentes dans le régime obligatoire, mais aussi, dans une moindre mesure, les rentes des assurés de la prévoyance subobligatoire. Ces dernières ont, elles aussi, fortement baissé au cours des dernières années, ceci en raison de la forte diminution des taux de conversion des institutions de prévoyance enveloppantes. Selon le rapport de la CHS PP sur la situation financière des institutions de prévoyance, le taux de conversion moyen

prévu par les institutions de prévoyance sans garantie étatique est passé de 6,41 % en 2012³⁴ à 5,34 % en 2019³⁵. Sans mesures de compensation, cela correspond à une diminution des rentes de 16,7 %. De nombreuses institutions de prévoyance semblent avoir réussi à compenser en partie ces réductions de rente, mais beaucoup d'autres, notamment celles présentant une structure d'âge ou une situation financière défavorable, y ont renoncé³⁶. Alors que les rentes minimales sont toujours garanties, les taux de conversion ont été réduits dans les institutions de prévoyance enveloppantes et subobligatoires ces dernières années, ce qui a souvent conduit à une nette baisse des nouvelles rentes. Les personnes de plus de 50 ans en particulier, qui disposent d'un capital de vieillesse relativement élevé, ont dû assumer une part importante de la redistribution au profit des provisions et des rentes. Étant donné que le supplément de rente proposé représente également une certaine compensation pour les assurés bénéficiant de prestations subobligatoires, son introduction se justifie et devrait faciliter l'acceptation du projet.

Quelques participants à la consultation demandent de limiter le supplément de rente dans le temps afin qu'il profite uniquement à la génération transitoire. Les calculs effectués montrent que s'il était limité aux quinze premières années, les personnes atteignant l'âge de la retraite à partir de la seizième année verraient parfois leurs rentes diminuer fortement sans ce supplément (voir tableau 6–3). Ce problème de seuil, inhérent aux modèles comportant des périodes transitoires fixes, peut être évité grâce à la solution proposée dans le compromis des partenaires sociaux. En outre, l'obligation de rapporter prévue permet des adaptations et rend ainsi cette solution plus flexible.

Pour ce qui est de l'exécution, le supplément de rente ne serait pas trop difficile à mettre en place pour les institutions de prévoyance, car celles-ci versent déjà des cotisations au fonds de garantie.

4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La plupart des pays d'Europe occidentale connaissent des régimes professionnels de pension qui viennent compléter leur régime de base. Ces régimes complémentaires ne sont toutefois pas comparables au système suisse de prévoyance professionnelle. En effet, les régimes professionnels de ces pays ne sont souvent pas obligatoires et dépendent alors du bon vouloir des employeurs. D'autres régimes sont certes obligatoires pour les travailleurs d'un certain secteur économique, mais cette obligation trouve son fondement dans des conventions collectives de travail et non dans une législation comparable à la LPP.

Certains pays du Nord de l'Europe (par ex. le Danemark, la Finlande ou la Suède) connaissent des régimes de retraite publics qui reposent sur un système double: un

³⁴ CHS PP, Situation financière des institutions de prévoyance 2014, p. 12

³⁵ CHS PP, Situation financière des institutions de prévoyance 2019, p. 11

³⁶ La rente de vieillesse moyenne selon la statistique des caisses de pensions constitue un indice en ce sens: en 2009, elle s'élevait encore à 30 630 francs, puis elle baissa continuellement pour atteindre 28 947 francs en 2018.

volet lié à l'activité lucrative, dont le mode de financement est un mélange de répartition et de capitalisation, et un volet universel qui sert des pensions «garanties» ou «nationales», versées sous conditions de ressources. On peut considérer que le volet basé sur l'exercice d'une activité lucrative constitue le régime de base de ces États et que le volet servant des pensions garanties ou nationales s'apparente en Suisse aux prestations complémentaires (PC) à l'AVS ou l'AI.

Pour la compatibilité du présent projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir le ch. 8.2.

5 Grandes lignes du projet

5.1 Abaissement du taux de conversion minimal

- Le taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire est abaissé de 6,8 à 6,0 % en une seule étape afin d'être adapté à l'espérance de vie et aux faibles rendements sur les marchés financiers.

Pour l'abaissement 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 %. En considérant les bases techniques propres aux caisses de pension VZ 2015 et LPP 2015, et en 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 6,0 % à l'âge ordinaire de la retraite. Le taux de conversion minimal est abaissé de 6,8 à 6,0 % en une seule étape pour les hommes et les femmes. Un taux de 6,8 % nécessite un rendement brut d'environ 5 %.

S'agissant de la perception de prestations de vieillesse avant ou après l'âge ordinaire de la retraite, le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer les taux de conversion minimaux correspondants par voie d'ordonnance. Comme il s'agit de prestations du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, les mêmes règles doivent s'appliquer à tous les assurés, c'est-à-dire que la fixation de ces taux ne doit pas être laissée à la discrétion de chaque institution de prévoyance.

Étant 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, en concertation avec les partenaires sociaux, fera périodiquement un rapport sur les éléments pertinents pour déterminer le taux de conversion minimal. D'après les dispositions actuelles de la LPP, le Conseil fédéral soumet tous les dix ans un rapport à l'Assemblée fédérale pour déterminer le taux de conversion des années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans.

En guise de sécurité supplémentaire, il convient de prévoir que les cotisations destinées à financer les éventuels besoins de provisions pour les pertes liées à la conversion en rentes peuvent être déduites des cotisations d'épargne qui sont prises en considération dans le calcul de la prestation de sortie. Ces pertes liées à la conversion en rentes résultent de la garantie des prestations dans la prévoyance obligatoire

ou de la garantie des prestations réglementaires dans la prévoyance subobligatoire. Le taux de ces cotisations doit cependant être fixé dans le règlement et leur nécessité doit être démontrée ou l'expert en matière de prévoyance professionnelle doit en recommander le prélèvement. Cela devrait permettre d'améliorer la transparence du financement des processus. En effet, les institutions de prévoyance et les entreprises d'assurance peuvent continuer à être confrontées à des pertes liées à la conversion en rentes. Actuellement, elles utilisent en général 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 devrait rétablir la transparence en la matière.

5.2 Mesures de compensation

- Un supplément de rente financé solidairement est introduit.
- La déduction de coordination est divisée par deux, et les taux des bonifications de vieillesse sont simplifiés.
- La combinaison de ces mesures permet de maintenir globalement le niveau des prestations et même de l'améliorer immédiatement pour les personnes à faible revenu, travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois.
- Les mesures de compensation favoriseront principalement les femmes

5.2.1 Nécessité des mesures de compensation

Des mesures de compensation s'imposent si l'on entend garantir le maintien du niveau des prestations LPP. Sans elles, la baisse du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,0 % produirait une baisse du niveau des nouvelles rentes de l'ordre de 12 %. Une telle diminution n'est pas acceptable, étant donné que l'un des objectifs de la réforme est de garantir le niveau des futures rentes à leur niveau antérieur.

Pour garantir les prestations, le projet prévoit, d'une part, une diminution de la déduction de coordination et une adaptation des taux des bonifications de vieillesse et, d'autre part, un supplément de rente financé solidairement pour tous les futurs retraités LPP. La combinaison de ces mesures permet de maintenir globalement le niveau des prestations et même de l'améliorer immédiatement pour les personnes à faible revenu, travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois. Ces mesures sont décrites plus en détail dans les chapitres qui suivent.

5.2.2 Supplément de rente

- Le niveau des prestations est maintenu, notamment pour la génération transitoire.
- Les prestations pour les salariés à bas revenus et les employés à temps partiel sont améliorées.

Outre les mesures visant à augmenter l'avoir de vieillesse (voir ch. 5.2.3), un supplément de rente financé de manière solidaire doit être introduit. Ce supplément de rente, d'un montant fixe, sera versé à vie aux personnes qui atteindront l'âge de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la réforme. Cette composante durable et ciblée, qui introduit un élément de financement par répartition dans le système de la prévoyance professionnelle, doit permettre, d'une part, de maintenir le niveau des rentes de la génération transitoire, et, d'autre part, d'améliorer les prestations pour les bas et moyens revenus. De nombreux employés à temps partiel, en particulier des femmes, font partie de cette catégorie de revenu.

Le supplément de rente devra en principe être versé à tous les futurs bénéficiaires d'une rente de la prévoyance professionnelle qui, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, remplissent les deux conditions d'octroi suivantes: le bénéficiaire de rente doit avoir été assuré auprès de la prévoyance professionnelle obligatoire pendant au moins quinze ans, c'est-à-dire avoir touché un salaire supérieur au seuil d'accès LPP (21 330 francs en 2020, 21 510 francs en 2021). Il doit en outre avoir été assuré à l'AVS de façon ininterrompue pendant les dix années qui précèdent la perception du supplément de rente. Si la prestation est touchée principalement sous forme de capital, il n'existe aucun droit à un supplément de rente.

Le supplément de rente sera financé par une cotisation paritaire de 0,5 % sur les revenus soumis à l'AVS des assurés du 2^e pilier jusqu'à hauteur du revenu maximal assurable selon la LPP (actuellement 835 200 francs; c'est-à-dire dix fois le montant du plafond visé à l'art. 8, al. 1, LPP). La cotisation devra être explicitement prélevée sur ce salaire soumis à l'AVS et non pas seulement sur le salaire assuré d'après les règlements des institutions de prévoyance. Afin de maintenir le niveau des rentes, la génération transitoire, composée des personnes qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la révision, se verra garantir un supplément de rente d'un montant fixe versé à vie (les cinq premières années: 200 francs, les cinq années suivantes: 150 francs, les cinq dernières années: 100 francs). Par la suite, l'impact de l'abaissement du taux de conversion minimal à 6 % sur le niveau des prestations diminuera, car les générations suivantes pourront accumuler un avoir de vieillesse plus élevé grâce à l'abaissement de la déduction de coordination et à l'adaptation des taux de bonifications de vieillesse. Pour les générations suivantes (à partir de la seizième année suivant l'entrée en vigueur de la réforme), un montant garanti de supplément de rente ne sera donc plus nécessaire. Le supplément de rente aura dès lors principalement pour effet d'améliorer les prestations pour les bas salaires et stabilisera le niveau des prestations pour les salaires plus élevés. Pour les personnes qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite à partir de la seizième année suivant l'entrée en vigueur de la réforme, le Conseil

fédéral fixera pour chaque année civile le montant du supplément de rente en fonction des moyens disponibles.

5.2.3 Diminution de la déduction de coordination et adaptation des taux des bonifications de vieillesse

Une mesure visant à compenser la baisse du taux de conversion minimal LPP consiste à réduire de moitié la déduction de coordination.

Actuellement, cette déduction appliquée dans la prévoyance professionnelle obligatoire équivaut à 7/8 de la rente de vieillesse maximale de l'AVS (soit 24 885 francs en 2020). En divisant ce montant par deux (soit 12 443 francs), le niveau de prévoyance des assurés avec des salaires plutôt bas ou moyens ou travaillant à temps partiel sera amélioré. En effet, l'application d'une déduction de coordination de 12 443 francs a un effet proportionnellement plus important sur un salaire annuel plutôt bas que sur un salaire annuel plutôt élevé. Par exemple, si une personne a un salaire annuel de 40 000 francs, le droit actuel applique une déduction de coordination de 24 885 francs sur son salaire, de sorte que son salaire coordonné est de 15 115 francs. Avec une déduction de coordination abaissée à 12 443 francs, son salaire coordonné s'élèvera à 27 557 francs, ce qui constitue une amélioration par rapport à la situation actuelle.

Cette mesure répond ainsi aux nouvelles réalités (travail à temps partiel, cumul d'activités professionnelles) et ce sont surtout des femmes qui profiteront du changement de système.

Une certaine coordination des prestations du 2^e pilier avec celles du 1^{er} pilier subsiste, même avec la réduction de moitié de la déduction de coordination, en raison du seuil d'entrée.

La deuxième mesure de compensation à long terme consiste à adapter les taux des bonifications de vieillesse, lesquelles seront cumulées durant une durée d'activité complète, dans la mesure nécessaire pour assurer, compte tenu de la réduction de moitié 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 simplifié. Le nouvel échelonnement fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport à celles âgées de 45 à 54 ans. Cela devrait réduire un désavantage lié à l'âge. Par contre, l'ajustement des bonifications de vieillesse pour les personnes de 55 ans et plus sur celles accordées aux personnes entre 45 et 54 ans a pour conséquence que, sans mesure d'accompagnement, le niveau des prestations ne serait pas maintenu pour les membres de la première catégorie. Le supplément de rente (voir ch. 5.2.2) permet de compenser cet effet, en plus de son objectif principal qui est de compenser la diminution du taux de conversion minimal. Le nouvel échelonnement, appliqué au salaire assuré avec une déduction de coordination divisée par deux, se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5-1

Bonifications de vieillesse, en %

Âge	Taux actuel des bonifications de vieillesse en % du salaire coordonné	Nouveau taux des bonifications de vieillesse en % du salaire coordonné
25 à 34 ans	7,0	9,0
35 à 44 ans	10,0	9,0
45 à 54 ans	15,0	14,0
55 ans et plus	18,0	14,0
Total	500,0	460,0

Les nouveaux taux des bonifications de vieillesse sont plus bas que les taux actuels, mais ils s'appliquent à un salaire assuré avec une déduction de coordination réduite de moitié.

S'agissant du nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse, certaines voix se sont élevées pour réclamer un nivellement plus important. De nombreuses interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet et on peut citer à ce propos la dernière en date: une motion déposée en 2019 au Conseil national³⁷. Cependant, comme le Conseil fédéral l'a indiqué à cette occasion, la transition vers un nivellement plus poussé des bonifications de vieillesse engendrerait des coûts supplémentaires très importants. En effet, le nouveau régime s'appliquerait immédiatement aux assurés plus jeunes, alors que l'ancien devrait simultanément être maintenu pour les assurés plus âgés, afin d'éviter une diminution de leur prévoyance. Les coûts supplémentaires effectifs pourraient aller jusqu'à 1 milliard de francs par année durant 20 ans en cas de nivellement total.

Il convient donc de préférer la solution exposée ici, laquelle fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus, tout en évitant les coûts supplémentaires considérables qui résulteraient d'un nivellement plus important des bonifications de vieillesse.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les mesures de compensation à long terme permettent, pour une durée d'assurance complète de 40 ans, de maintenir à l'âge ordinaire de la retraite les rentes à un niveau proche du niveau actuel, malgré la baisse du taux de conversion minimal.

³⁷ Motion 19.3883 Grin Jean-Pierre «Rétablir une solidarité entre les tranches d'âge».

Tableau 5–2

Montants comparés de la rente de vieillesse LPP avec et sans la réforme de la prévoyance professionnelle, en francs

	Rente de vieillesse à 65 ans, sans la réforme	Rente de vieillesse à 65 ans, avec la réforme
Salaire coordonné maximal	60 435	72 877
Total des bonifications de vieillesse, en % du salaire coordonné	500	460
Avoir de vieillesse total	302 175	335 234
Taux de conversion minimal	6,8 %	6,0 %
Rente de vieillesse	20 548	20 114

La différence qui subsiste est couverte par le supplément de rente (voir ch. 5.2.2).

Le calcul est fondé sur l'hypothèse que, durant toute la phase de constitution de l'épargne, la personne a été assurée à hauteur du salaire coordonné maximal. Selon le droit actuel, la rente de vieillesse obtenue se monte à 20 548 francs (salaire coordonné maximal 2020 de 60 435 francs \times 500 % \times 6,8 %, hors intérêts, arrondi au nombre entier le plus proche). Avec un taux de conversion minimal de 6 %, et compte tenu de la diminution de la déduction de coordination et de l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse, la rente de vieillesse obtenue est de 20 114 francs (salaire coordonné maximal de 72 877 francs \times 460 % \times 6 %, hors intérêts, arrondi au nombre entier le plus proche).

5.2.4 Conséquences financières des mesures de compensation

Avec l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse et la réduction de moitié de la déduction de coordination, de nouvelles règles s'appliqueront au calcul des bonifications de vieillesse selon la LPP. De nombreuses institutions de prévoyance prélèvent aujourd'hui déjà des cotisations d'épargne plus élevées que les bonifications de vieillesse prescrites par la LPP, par exemple parce qu'elles déterminent différemment le salaire assuré, parce qu'elles adaptent la déduction de coordination au taux d'occupation ou parce qu'elles appliquent des taux de cotisation plus élevés. Pour ces institutions de prévoyance, les coûts supplémentaires engendrés par la nouvelle réglementation des bonifications de vieillesse seront moindres, voire inexistantes. Ces coûts supplémentaires corrigés de la prévoyance subobligatoire sont appelés ici «cotisations supplémentaires effectives». Selon les estimations, les cotisations supplémentaires effectives résultant du nouveau régime des bonifications de vieillesse (adaptation des taux des bonifications et de la déduction de coordination) s'élèvent à 41 % des cotisations supplémentaires dans le régime obligatoire LPP.

Tableau 5–3

Estimation des effets des mesures de compensation sur la somme des cotisations de la prévoyance professionnelle

Montants en millions de francs, aux prix de 2020

Année	Adaptation des taux des bonifications et de la déduction de coordination Cotisations supplémentaires effectives	Cotisations servant à financer le supplément de rente	Suppression des cotisations servant à financer les subsides pour structure d'âge défavorable	Total
2023	1350	1650	-200	2800
2024	1350	1700	-200	2850
2025	1350	1700	-200	2850
2026	1350	1750	-200	2900
2027	1350	1750	-200	2900
2028	1400	1750	-200	2950
2029	1400	1800	-200	3000
2030	1400	1800	-200	3000

Le taux de cotisation pour le financement du supplément de rente est fixé de façon constante à 0,5 %. L'augmentation au fil du temps des cotisations correspondantes en francs s'explique par la croissance réelle de la masse salariale. Cette croissance est due principalement à l'évolution des salaires réels de 0,8 % par année³⁸, estimée sur la base des projections à long terme, et à la hausse attendue du nombre d'assurés LPP. L'évolution modélisée du nombre d'assurés actifs se base sur le scénario de référence pour l'évolution de la population active³⁹.

La suppression des cotisations pour le financement des subsides pour structure d'âge défavorable est prise en compte dans le calcul avec le taux de cotisation actuel de 0,12 %. La somme des salaires coordonnés LPP des assurés à partir de 25 ans constitue la base des cotisations.

Les mesures de compensation conduiront à une hausse d'environ 6 % des cotisations réglementaires à la prévoyance professionnelle. Par rapport à la somme des salaires AVS des assurés LPP, les coûts supplémentaires s'élèveront à environ 0,8 %.

Estimation de l'évolution du capital servant au financement du supplément de rente

Surtout les premières années après l'entrée en vigueur de la réforme, les cotisations perçues dépasseront largement les suppléments de rente versés. Ces ressources seront gérées et placées par le fonds de garantie LPP. Le tableau ci-après montre l'évolution estimée du capital disponible pour le financement du supplément de rente et la valeur actuelle des suppléments de rente garantis. Comme les suppléments de rente sont financés en répartition, il n'est pas nécessaire de mettre en réserve le capital correspondant à la valeur actuelle.

³⁸ OFAS: Paramètres économiques et démographiques pour les perspectives financières de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, juillet 2020.

³⁹ OFS: Scénarios de l'évolution de la population active, 2020.

Tableau 5–4

Estimation de l'évolution du capital servant au financement du supplément de rente

Montants en milliards de francs, aux prix de 2020

Année	Cotisations par année	Suppléments de rente par année	Capital disponible à la fin de l'année	Valeur actuelle des suppléments de rente à la fin de l'année
2023	1,7	0,1	1,6	2,9
2024	1,7	0,2	3,0	6,1
2025	1,7	0,4	4,4	9,4
2026	1,7	0,6	5,5	12,6
2027	1,7	0,8	6,6	15,5
2028	1,8	0,9	7,5	18,0
2029	1,8	1,1	8,2	20,3
2030	1,8	1,2	8,9	22,4
2031	1,8	1,3	9,5	24,1
2032	1,9	1,4	10,0	25,3
2033	1,9	1,5	10,4	26,0
2034	1,9	1,6	10,8	26,6
2035	1,9	1,6	11,2	26,8
2036	2,0	1,6	11,6	26,5
2037	2,0	1,6	12,0	25,7
2038	2,0	1,6	12,5	24,2
2039	2,0	1,6	13,1	22,6
2040	2,1	1,5	13,7	21,1
2041	2,1	1,5	14,4	19,5
2042	2,1	1,4	15,2	18,0
2043	2,2	1,4	16,1	16,5
2044	2,2	1,3	17,1	15,1
2045	2,2	1,2	18,2	13,7

L'estimation des dépenses pour les suppléments de rente se fonde sur l'hypothèse que 29 % des nouveaux bénéficiaires de rente d'invalidité n'ayant pas atteint l'âge de la retraite⁴⁰ et tous les nouveaux bénéficiaires de rentes de vieillesse toucheront le supplément de rente. En ce sens, il s'agit d'une estimation haute. Par contre, seuls les suppléments de rente garantis pour la génération transitoire ont été pris en compte. Le calcul se base sur un taux de cotisation stable de 0,5 % et sur un rendement du capital de 1,5 % par an⁴¹.

⁴⁰ D'après l'étude sur les caisses de pension de 2019 réalisée par Swisscanto, 29 % des destinataires sont assurés pour des prestations de risque en primauté des cotisations.

⁴¹ Le fonds de garantie LPP recommande de compter sur un rendement moyen du capital de 1,5 % par an.

5.3 Coordination avec d'autres assurances sociales

Supplément de rente et prestations complémentaires

Les personnes qui percevront le supplément de rente auront droit aux PC si elles remplissent les conditions donnant droit à ces prestations. Il faudra tenir compte de ce supplément pour déterminer le revenu des personnes qui font une demande de PC et examiner leur droit aux prestations.

Supplément de rente et indemnités de l'assurance-chômage

Le droit à l'indemnité de chômage dépend de la réalisation des conditions prévues à l'art. 8, al. 1, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁴². L'assuré doit notamment subir une perte de travail (let. b), ne pas avoir atteint l'âge donnant droit à une rente AVS (let. d), être apte au placement (let. f) et remplir les exigences du contrôle (let. g).

La perception anticipée de prestations de vieillesse de l'AVS a une influence sur le droit à l'indemnité de l'assurance-chômage. Ce n'est pas le cas dans le domaine de la LPP. Il est possible de percevoir des prestations de vieillesse de la LPP tout en percevant des indemnités de l'assurance-chômage. Cela sera toujours possible avec le supplément de rente qui vient compenser la baisse des prestations de vieillesse LPP due à la baisse du taux de conversion. Mais ce supplément, tout comme une rente de vieillesse LPP, sera pris en compte dans le calcul du droit au chômage et sera déduit de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 2, LACI).

Supplément de rente et assurance-accidents obligatoire

Étant donné que le supplément de rente est versé en complément de la rente du 2^e pilier, la réforme n'influencera pas le droit aux prestations de l'assurance-accidents.

6 Commentaire des dispositions

6.1 Relation avec la réforme AVS 21

La réforme de la prévoyance professionnelle, qui fait l'objet du présent projet de loi, doit être coordonnée avec les modifications prévues dans le 1^{er} pilier par la réforme AVS 21. Pour des raisons de technique législative, les dispositions de ce projet ne doivent toutefois pas se référer à celles du projet AVS 21, mais doivent être formulées en relation avec le droit en vigueur. Cela vaut en particulier pour l'âge de la retraite des femmes et pour les conditions d'anticipation de la rente de vieillesse (durée de l'anticipation et taux de réduction applicable). Les principaux liens avec la réforme AVS 21 sont mentionnés dans le commentaire qui suit. De manière générale, c'est l'expression «âge de référence» qui devrait être utilisée dans la loi après l'entrée en vigueur des deux réformes. La coordination entre les dispositions légales des deux réformes devra être assurée par la création d'un certain nombre de dispositions de coordination dans le cadre des débats parlementaires sur les projets.

⁴² RS 837.0

6.2 **Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)**

Art. 8, al. 1 et 2

Al. 1: La déduction de coordination actuelle (24 885 francs en 2020, 25 095 francs en 2021) est réduite de moitié, ce qui améliore le niveau de prévoyance des assurés, notamment des personnes ayant des revenus plutôt bas ou moyens ou travaillant à temps partiel. De plus, le salaire coordonné maximal est sensiblement augmenté, passant d'un peu plus de 60 000 francs à près de 73 000 francs.

Une certaine coordination des prestations du 2^e pilier avec celles du 1^{er} pilier subsiste, même avec la réduction de moitié de la déduction de coordination. En effet, le seuil d'accès fixé à l'art. 2, al. 1, LPP (soit 21 330 francs en 2020, 21 510 en 2021), qui évite d'intégrer dans le 2^e pilier obligatoire des personnes déjà suffisamment couvertes par le 1^{er} pilier, reste inchangé.

En allemand, la formulation est adaptée, en remplaçant «bis und mit» par «bis». Il ne s'agit pas d'une modification matérielle car, dans les dispositions légales, «bis» inclut toujours une limite, alors que «bis und mit» est une formulation imprécise.

Al. 2: En raison de la réduction de moitié de la déduction de coordination, la réglementation sur le salaire «coordonné» minimal devient caduque. Celui-ci résulte désormais du seuil d'accès (voir art. 2, al. 1, LPP) et s'élève à 8887 francs (21 330 moins 12 443).

Art. 10, al. 2, let. a

Dans le droit en vigueur, l'art. 10, al. 2, let. a, renvoie à l'art. 13 dans son intégralité. L'art. 13 prévoit le droit aux prestations de vieillesse. L'al. 1 fixe le droit aux prestations de vieillesse à l'âge ordinaire de la retraite au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁴³ pour les hommes et les femmes. L'al. 2 introduit une dérogation à l'al. 1 et donne la possibilité aux institutions de prévoyance de proposer le droit aux prestations de vieillesse au moment où l'activité lucrative prend fin, avec une adaptation en conséquence du taux de conversion.

Le renvoi de l'art. 10, al. 2, let. a, qui traite de la fin de l'assurance obligatoire à l'âge ordinaire de la retraite, à l'ensemble de l'art. 13 ne se justifie donc pas. Un renvoi au seul al. 1 apporte plus de clarté.

Art. 14, al. 2, 2^{bis} et 3

Al. 2: Le taux de conversion minimal est abaissé de 6,8 à 6,0 % en une seule étape pour les hommes et les femmes à l'âge ordinaire de la retraite.

Al. 2^{bis}: La compétence de fixer des taux adaptés actuariellement pour la perception de prestations de vieillesse avant et après l'âge ordinaire de la retraite est déléguée

⁴³ RS 831.10

au Conseil fédéral. Actuellement, ce sont les institutions de prévoyance qui ont cette compétence. Il est toutefois préférable d'unifier les pratiques, afin que, dans la prévoyance professionnelle obligatoire, toutes les institutions de prévoyance appliquent les mêmes taux dans les mêmes situations. Le Conseil fédéral fixera alors des taux uniques, sur la base de critères actuariels et financiers largement reconnus, en prenant en compte un rendement attendu réaliste et les dernières évolutions de l'espérance de vie.

Al. 3: Étant 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. Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral soumet un rapport à l'Assemblée fédérale tous les dix ans pour déterminer le taux de conversion minimal pour les années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans. Une adaptation plus rapide du taux de conversion minimal à l'évolution des conditions biométriques et de la structure des marchés financiers améliorera la stabilité des institutions de prévoyance. Les organisations faitières nationales des partenaires sociaux seront associées à l'élaboration du rapport.

Le but de ce 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.

Le rapport visé à l'art. 47*i* sur le supplément de rente sera établi parallèlement au rapport prévu par le présent article (voir le commentaire de l'art. 47*i*).

Art. 16 Bonifications de vieillesse

L'art. 16 fixe les bonifications de vieillesse. Afin de compenser l'effet de l'adaptation du taux de conversion minimal et de maintenir le niveau actuel des prestations dans la prévoyance obligatoire, le projet prévoit d'adapter les bonifications de vieillesse.

À l'heure actuelle, les taux de bonifications de vieillesse sont de 7 % pour les personnes de 25 à 34 ans, de 10 % pour celles de 35 à 44 ans, de 15 % pour celles de 45 à 54 ans et de 18 % à partir de 55 ans. Ils sont appliqués à un salaire qui tient compte d'une déduction de coordination (voir commentaire de l'art. 8, al. 1 et 2). À l'avenir, il n'y aura plus que deux taux de bonifications de vieillesse: un taux de 9 % entre l'âge de 25 et de 44 ans et un taux de 14 % de 45 ans à l'âge ordinaire de la retraite.

Les mesures portant sur les bonifications de vieillesse permettront aussi d'éliminer un désavantage lié à l'âge. Il n'y aura plus d'augmentation des bonifications de vieillesse après l'âge de 45 ans. Cela permettra également de supprimer les subsides pour les institutions ayant une structure d'âge défavorable (voir commentaire de l'art. 58) et diminuera, de ce fait, les frais d'administration des institutions de prévoyance.

L'obligation légale de prélever des bonifications de vieillesse prend fin à l'âge ordinaire de la retraite. Dans le cadre de la prévoyance plus étendue (art. 33*b*), les institutions de prévoyance peuvent continuer à prélever des cotisations auprès de

personnes qui continuent à avoir une activité lucrative même après l'âge ordinaire de la retraite et à les créditer sur l'avoir de vieillesse.

Partie 2a Supplément à une rente de vieillesse ou d'invalidité

Art. 47b⁴⁴ Principe

Al. 1: Le supplément de rente est dû aux nouveaux bénéficiaires de rentes de vieillesse ou d'invalidité, aux conditions prévues aux art. 47c et 47d.

Al. 2: Le supplément de rente a pour objectif de compenser les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal pour tous les futurs bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou d'invalidité, et d'améliorer les prestations de vieillesse et d'invalidité pour les personnes à bas revenu, parmi lesquelles figurent un nombre particulièrement élevé de femmes et de travailleurs à temps partiel. Le supplément de rente est versé «par tête», c'est-à-dire indépendamment du montant de la rente.

Al. 3: Le supplément de rente est financé par des cotisations des assurés et des employeurs. Les institutions de prévoyance perçoivent les cotisations des salariés et des employeurs, ainsi que celles des indépendants, et les transfèrent au fonds de garantie (voir le commentaire de l'art. 47f).

Art. 47c Droit au supplément à la rente de vieillesse

Al. 1: Cette disposition introduit les conditions que doivent remplir les bénéficiaires de rentes de vieillesse afin de bénéficier du supplément de rente. En effet, ce supplément a pour but de compenser la diminution des rentes due à l'abaissement du taux de conversion et il ne doit profiter qu'aux personnes qui sont concernées par cette décision, c'est-à-dire seulement aux nouveaux bénéficiaires de rente qui étaient assurés à la prévoyance professionnelle obligatoire au moins pendant un certain temps.

Let. a: Pour pouvoir prétendre à ce supplément de rente, une personne doit être assurée auprès d'une institution de prévoyance au moment où elle perçoit une rente pour la première fois. En effet, si ce n'est pas le cas, elle n'a pas de droit à une rente de la prévoyance professionnelle et n'est donc pas concernée par l'abaissement du taux de conversion minimal. C'est notamment le cas des personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative (à l'exception de celles qui restent assurées en vertu du nouvel art. 47a qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021) ou qui ont un salaire n'atteignant pas le seuil d'accès et qui maintiennent leur prévoyance au sein d'une institution de libre passage*.

Let. b: La loi (art. 1, al. 3, LPP concrétisé par l'art. 1i de l'OPP 2⁴⁵) permet aux institutions de prévoyance de proposer réglementairement à leurs assurés de partir en retraite au plus tôt à 58 ans. Il ne doit pas être possible de percevoir dès cet âge-là le supplément de rente. C'est pourquoi la let. b, prévoit un âge minimal qui correspond à celui applicable dans l'AVS pour pouvoir bénéficier du supplément. Cet âge

⁴⁴ Un art. 47a LPP est déjà introduit par la réforme des PC (modification du 22.3.2019, RO 2020 585). Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

⁴⁵ RS 831.441.1

minimal est aujourd'hui fixé à 62 ans pour les femmes et à 63 ans pour les hommes. Dans le projet de réforme AVS 21, le Conseil fédéral propose un âge minimal unique de 62 ans pour les hommes comme pour les femmes. Cela signifie que les personnes qui partent à la retraite entre 58 ans et l'âge minimal défini par la loi doivent attendre d'avoir atteint cet âge pour pouvoir faire valoir et commencer à percevoir le supplément de rente.

Let. c: Cette disposition prévoit qu'une personne doit avoir été assurée pour la vieillesse dans la prévoyance professionnelle obligatoire pendant au moins quinze ans pour avoir un droit au supplément de rente. C'est le cas des salariés âgés entre 25 ans et l'âge ordinaire de retraite qui touchent un salaire annuel supérieur au seuil d'accès (21 330 francs en 2020, 21 510 francs en 2021). Le fait qu'un salarié ait été assuré auprès d'une institution de prévoyance par l'intermédiaire de son employeur ou qu'il l'ait été à titre facultatif à la prévoyance professionnelle conformément à la LPP parce que, par exemple, son employeur n'est pas soumis à cotisation n'est pas déterminant. Il en va de même pour les personnes indépendantes ou les personnes qui sont salariées auprès de plusieurs employeurs, dont le salaire annuel total dépasse le seuil d'accès et qui s'affilient facultativement à la prévoyance professionnelle conformément à la LPP. En revanche, les années d'assurance au cours desquelles une personne n'était pas assurée obligatoirement mais seulement au titre du règlement d'une institution de prévoyance ou au cours desquelles un indépendant n'était assuré que dans le domaine de la prévoyance étendue d'après l'art. 4, al. 3, LPP, ne sont pas pris en compte pour les quinze années d'assurance.

Les personnes qui ont cotisé peu d'années auprès d'une institution de prévoyance sont moins concernées par l'abaissement du taux de conversion, du fait que le montant qu'elles ont capitalisé au titre de prévoyance professionnelle sera plus bas. La diminution de leur rente en francs s'en trouve par conséquent également atténuée.

Ces personnes ont en outre moins payé de cotisations pour financer le supplément de rente en raison du nombre restreint d'années d'assurance dans la prévoyance professionnelle. Il se justifie donc de conditionner le versement du supplément de rente à un certain nombre d'années de cotisation dans le système de la prévoyance professionnelle obligatoire.

Let. d: Cet alinéa soumet le droit au supplément de rente au fait d'avoir été assuré dans l'AVS les dix années qui précèdent immédiatement le début de la perception de la rente.

Sont obligatoirement assurées dans l'AVS les personnes qui exercent une activité lucrative en Suisse ou qui y ont leur domicile. Cette obligation d'assurance concerne également les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service d'entités spécifiques (art. 1a, al. 1, let. c, LAVS). Les personnes de nationalité suisse ou les ressortissants des États de l'UE ou de l'AELE domiciliés à l'étranger en dehors de la zone UE/AELE peuvent demander une affiliation facultative afin de rester assurés dans l'AVS à certaines conditions (assurance de cinq ans consécutifs à l'AVS obligatoire immédiatement avant le départ à l'étranger et demande d'affiliation dans les douze mois après la sortie de l'assurance obligatoire). D'autres catégories de personnes, notamment les personnes détachées, ont la possibilité de rester affiliées à l'assurance obligatoire.

Let. e: L'abaissement du taux de conversion a pour conséquence une diminution de prestations pour les personnes qui touchent une part importante de leur avoir de vieillesse sous forme de rente. Celles qui optent exclusivement pour une perception sous forme de capital ne sont pas affectées par cette baisse. Il se justifie donc de conditionner le droit au supplément de rente à la perception d'une part importante de la prestation sous forme de rente. Seules les personnes qui optent pour un versement de leur avoir de vieillesse sous forme de rente à hauteur d'au moins 50 % doivent donc avoir un droit au supplément de rente.

Al. 2: Cette disposition prévoit que le droit au supplément de rente s'éteint au décès du bénéficiaire du supplément. Aucune rente de survivants ne peut prendre le relais du supplément à la rente de vieillesse.

Al. 3: Seules les personnes qui ont été assurées à la prévoyance professionnelle obligatoire pendant quinze ans et à l'AVS pendant les dix ans qui précèdent immédiatement le moment où elles perçoivent le supplément de rente peuvent percevoir ce supplément. Le Conseil fédéral fixera les conditions auxquelles doit satisfaire une période d'assurance à la prévoyance professionnelle pour être prise en compte comme année d'assurance entière parmi les quinze années d'assurance requises. Pour ce qui est de l'AVS, il faut se référer à l'art. 50 du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)⁴⁶, qui prévoit qu'une année de cotisations est entière lorsqu'une personne a été assurée au sens des art. 1a ou 2 LAVS pendant plus de onze mois au total et que, pendant ce temps-là, elle a versé la cotisation minimale ou qu'elle présente des périodes de cotisations au sens de l'art. 29^{ter}, al. 2, let. b ou c, LAVS.

Les périodes d'assurance dans l'AVS et dans la prévoyance professionnelle peuvent être prouvées de différentes manières. Le Conseil fédéral est chargé de déterminer les documents que doivent présenter les assurés pour fournir la preuve demandée à l'institution de prévoyance. Un extrait des comptes individuels AVS représente, par exemple, un document probant. Il permet de déterminer les périodes d'assurance dans l'AVS, et aussi de supposer que les quinze années d'assurance à la prévoyance professionnelle ont été accomplies dès lors que les salaires inscrits sur le compte individuel de l'AVS sont supérieurs au seuil d'accès. Pour de nombreux assurés, l'institution de prévoyance dispose elle-même des informations nécessaires pour établir leur droit au supplément de rente. C'est certainement le cas lorsqu'une personne a été assurée de manière ininterrompue auprès de la même institution de prévoyance au moins pendant les quinze années qui précèdent immédiatement son départ à la retraite. Aucune preuve supplémentaire n'est alors requise.

Al. 4: Dans la prévoyance professionnelle, une personne peut être assurée auprès de plusieurs institutions de prévoyance, par exemple si son employeur a mis en place deux plans de prévoyance auprès de deux institutions de prévoyance ou si elle a plusieurs employeurs et donc plusieurs relations d'assurance. Il devient alors plus difficile de vérifier si cette personne perçoit plus de 50 % de sa prestation de vieillesse sous forme de rente et remplit la condition pour avoir droit au supplément de rente. Le Conseil fédéral est donc chargé de déterminer les modalités permettant de

⁴⁶ RS 831.101

vérifier si cette condition est remplie. La collaboration de l'assuré à cette vérification pourra être demandée.

Al. 5: Les règlements de prévoyance des institutions de prévoyance peuvent prévoir pour les prestations subobligatoires qu'une part ou même l'ensemble de la prestation doit être perçue sous forme de capital. Dans de tels cas, il est même éventuellement impossible de percevoir 50% de la prestation sous forme de rente. Ces cas spéciaux nécessitent une réglementation afin de pouvoir garantir un supplément de rente à ces personnes.

Art. 47d Droit au supplément à la rente d'invalidité

Al. 1: Cette disposition précise les conditions auxquelles les bénéficiaires d'une rente d'invalidité ont droit au supplément de rente.

Let. a: Les personnes qui commencent à percevoir une rente d'invalidité après l'entrée en vigueur des dispositions sur le supplément de rente ont droit au supplément de rente. En effet, les prestations d'invalidité versées dans le cadre de l'assurance obligatoire sont déterminées en calculant le montant de l'avoir de vieillesse que les assurés auraient constitué, en l'absence d'invalidité, à l'âge de la retraite et en appliquant à cet avoir de vieillesse le taux de conversion minimal prévu pour le calcul de la rente de vieillesse à l'âge de 65 ans. L'abaissement du taux de conversion minimal entraîne également une diminution de la rente d'invalidité. Par conséquent, il se justifie de prévoir un droit au supplément pour cette catégorie de bénéficiaires de rente. La situation des personnes partiellement invalides est réglée à l'al. 3.

Let. b: Les personnes qui commencent à percevoir une rente d'invalidité après l'entrée en vigueur des présentes dispositions ne remplissent pas dans tous les cas toutes les conditions du droit au supplément de rente que les bénéficiaires d'une rente de vieillesse doivent remplir en vertu de l'art. 47c, al. 1. Afin qu'elles ne soient pas désavantagées en raison de la survenance de l'invalidité, le droit au supplément de rente leur est accordé si, en l'absence d'invalidité et en ayant continué à travailler jusqu'à l'âge de la retraite, elles auraient eu la possibilité d'être assurées obligatoirement pendant au moins quinze ans auprès d'une institution de prévoyance et auraient pu être assurées à l'AVS pendant les dix années qui précèdent l'âge ordinaire de la retraite.

Supposons, par exemple, qu'une personne salariée est assurée obligatoirement auprès d'une institution de prévoyance depuis l'âge de 30 ans. À 40 ans, elle devient invalide. L'office AI lui octroie une rente entière d'invalidité et l'institution de prévoyance auprès de laquelle elle était assurée au moment de l'incapacité ayant conduit à l'invalidité lui verse des prestations d'invalidité. Cette personne a été assurée à la LPP pendant dix ans, en l'occurrence entre 30 et 40 ans. Sans l'invalidité, il est raisonnable de penser qu'elle aurait continué à être assurée auprès d'une institution de prévoyance et dans l'AVS jusqu'à sa retraite. Elle aurait alors été assurée obligatoirement pendant plus de quinze ans auprès d'une institution de prévoyance et elle aurait cotisé à l'AVS pendant les dix années précédant immédiatement l'âge ordinaire de la retraite. Elle aurait donc rempli les conditions pour bénéficier du supplément de rente.

Al. 2: Certaines institutions de prévoyance appliquent le système de la primauté des prestations* aux rentes d'invalidité. Les rentes d'invalidité sont alors calculées en pourcentage du salaire assuré perçu avant l'invalidité. L'abaissement du taux de conversion n'a, dans un tel système, pas de répercussions sur le montant de la rente d'invalidité. Nombre d'institutions de prévoyance qui proposent les rentes d'invalidité en primauté des prestations les convertissent à l'âge de la retraite en une nouvelle rente d'un montant généralement plus bas, qui est fréquemment nommée dans les règlements «rente de vieillesse» (alors que la loi prévoit que la rente d'invalidité est versée jusqu'au décès ou jusqu'à la disparition de l'invalidité avant l'âge de retraite et non qu'elle est remplacée par une rente de vieillesse). Le droit au supplément de rente ne naît, dans ce cas, que lorsqu'une rente plus basse prend le relais de la rente d'invalidité.

Al. 3: Les personnes qui sont bénéficiaires d'une rente d'invalidité partielle constituent une catégorie spéciale d'assurés. Elles conservent une certaine capacité d'exercer une activité lucrative et peuvent, si elles en font usage, être assurées de façon active auprès d'une institution de prévoyance pour autant qu'elles réalisent le salaire minimal fixé en application des art. 2, 7, 8 et 46 LPP et de l'art. 4 OPP 2. Les personnes reconnues partiellement invalides sont également touchées par la baisse du taux de conversion minimal. Mais du fait de leur capacité résiduelle de travail, elles ne perçoivent qu'une part de rente de leur institution de prévoyance et ne sont donc pas complètement impactées par cette baisse. Un droit à un demi-supplément de rente se justifie donc. Pour les personnes partiellement invalides à raison de 60 % au moins, l'impact de la baisse du taux de conversion minimal devient significatif. Il se justifie donc de leur accorder un supplément de rente entier. Une telle solution est appropriée, car elle est relativement facile à mettre en place pour les institutions de prévoyance.

Al. 4: Cette disposition prévoit que le droit au supplément de rente s'éteint à la disparition de l'invalidité. En effet, dans ce cas, la rente d'invalidité n'est plus versée et le supplément de rente, en tant que prestation de complément, suit le sort de la rente. Le droit s'éteint également au décès du bénéficiaire du supplément. Aucune rente de survivants ne peut prendre le relais du supplément à la rente de vieillesse.

Art. 47e Montant du supplément de rente

Al. 1: Les personnes qui appartiennent à la génération transitoire, c'est-à-dire celles qui atteignent l'âge ordinaire de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, perçoivent à vie un supplément à la rente de vieillesse dont le montant est fixé une fois pour toutes (voir la let. b de la disposition transitoire). C'est également le cas des personnes auxquelles une rente d'invalidité est accordée après l'entrée en vigueur de la réforme et qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite (ou l'«âge de référence» en cas d'entrée en vigueur de la réforme AVS 21) pendant cette période de quinze ans. Pour les personnes qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite après cette période de transition, le Conseil fédéral fixe, conformément à l'art. 47e et pour chaque année civile, le montant du supplément de rente versé aux ayants droit. Il consulte préalablement les partenaires sociaux à cet effet. La loi prévoit néanmoins expressément un plafond: le montant du supplément de rente doit

être fixé de telle sorte que la somme des suppléments qui, selon les prévisions, seront versés au cours de l'année civile considérée n'excède pas la somme des recettes de cotisations attendues pour cette année et des éventuelles ressources encore disponibles des années précédentes. Le fonds de garantie fournit les indications nécessaires pour que le Conseil fédéral soit notamment informé des ressources des années précédentes encore disponibles.

Pour les personnes qui appartiennent à la génération transitoire, le montant du supplément de rente est fixe (voir la let. b des dispositions transitoires et le commentaire afférent), parce que la réduction de la déduction de coordination et l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse ne suffisent pas, dans leur cas, à compenser entièrement les effets immédiats de l'abaissement du taux de conversion minimal (voir art. 8 et 16). Le supplément de rente vise alors principalement à garantir le niveau des prestations.

Al. 2: Cet alinéa règle le montant du supplément de rente en cas d'anticipation de la rente de vieillesse qui est possible à partir de 62 ans pour les femmes et de 63 ans pour les hommes actuellement (voir commentaire de l'art. 47c, al. 1, let. b). Le supplément de rente est réduit dans cette situation, car les personnes qui anticipent la perception de leur rente de vieillesse touchent le supplément de rente sur une plus longue période et seraient, sans réduction de son montant, privilégiées par rapport à celles qui n'anticipent pas la perception de leur rente. Le taux de réduction est déterminé lors du premier versement du supplément de rente en se référant aux principes actuariels conformément à l'art. 40, al. 3, LAVS en relation avec l'art. 56 RAVS; il s'applique à vie.

Par exemple, si un homme perçoit une rente de vieillesse à partir de 64 ans, le taux de réduction applicable est de 6,8 %⁴⁷, ce qui signifie que tous les suppléments de rente dont le Conseil fédéral déterminera le montant à l'avenir seront réduits de 6,8 % pour ce bénéficiaire de rente.

La réforme AVS 21 prévoit de fixer à 65 ans l'âge de référence pour les femmes et les hommes et de permettre une perception anticipée de la rente de vieillesse pour tous à partir de 62 ans. Le taux de réduction actuariel appliqué sera, dans ce cas, de 4,0 % par année d'anticipation.

Art. 47f Financement du supplément de rente

Al. 1: Le supplément de rente est financé par une cotisation de 0,5 % prélevée sur les revenus d'une activité lucrative soumis à l'AVS au sens de l'art. 5 LAVS pour l'activité dépendante et de l'art. 9 LAVS pour l'activité indépendante jusqu'à concurrence de 853 200 francs par an (2021: 860 400 francs). Cette cotisation est perçue par l'institution de prévoyance inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle* sur le salaire ou le revenu d'une activité lucrative soumis à l'AVS auprès des personnes suivantes:

Let. a: Tous les travailleurs soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire et leurs employeurs sont tenus de payer cette cotisation. Les personnes qui sont au service de plusieurs employeurs, dont le salaire annuel dépasse le seuil d'accès

⁴⁷ Voir art. 56, al. 3, RAVS.

(21 330 francs en 2020, 21 510 en 2021) et qui sont assurées à titre facultatif (voir art. 46) versent également des cotisations, de même que leurs employeurs. À l'inverse, les personnes qui perçoivent un salaire annuel inférieur au seuil d'accès ne paient pas de cotisations, même si elles sont assurées par l'institution de prévoyance de leur employeur conformément au règlement de celle-ci. Par conséquent, les années d'assurance pendant lesquelles une personne perçoit un revenu inférieur au seuil d'accès LPP tout en étant assurée en vertu du règlement de l'institution de prévoyance ne sont pas prises en compte dans le calcul des quinze années d'assurance qui, en vertu de l'art. 47c, al. 1, let. c, sont requises pour avoir droit au supplément de rente.

Les salariés de plus de 58 ans qui, conformément au règlement de l'institution de prévoyance, réduisent leur taux d'occupation tout en maintenant leur prévoyance au niveau du dernier gain assuré (art. 33a LPP) paient des cotisations sur la base du salaire AVS effectivement perçu et non sur la base du gain assuré plus élevé.

Let. b: Sont également soumis à l'obligation de cotiser les indépendants assurés à titre facultatif en vertu de l'art. 4, al. 1 et 2, LPP et auxquels les dispositions de l'assurance obligatoire s'appliquent par analogie. Cette obligation concerne également les salariés qui, en raison de dispositions d'exception particulières, ne sont pas obligatoirement assurés dans la prévoyance professionnelle et s'assurent facultativement selon l'art. 4, al. 1 et 2, en relation avec l'art. 1j, al. 3, OPP 2. Les salariés, dont l'employeur n'est pas soumis à l'obligation de payer des cotisations à l'AVS (voir art. 1j, al. 1, let. a, OPP 2) et certains membres de la famille d'un exploitant agricole (voir art. 1j, al. 1, let. e, OPP 2) ont également cette possibilité.

Al. 2: L'obligation de cotiser naît le 1^{er} janvier qui suit la date à laquelle la personne concernée atteint l'âge de 24 ans, c'est-à-dire à partir du moment où elle est assurée pour la vieillesse en vertu de la loi, et elle prend fin lorsque cette personne atteint l'âge ordinaire de la retraite.

Al. 3: L'employeur prend à sa charge la moitié au moins des cotisations sur le salaire déterminant de ses salariés pour le supplément de rente. À la différence des autres prestations de la prévoyance professionnelle, le supplément de rente et son financement sont réglés par la loi et ne laissent aucune marge de manœuvre aux institutions de prévoyance. Ces dernières doivent verser le supplément de rente pour un montant déterminé. La loi prévoit également pour le financement de cette prestation un taux de cotisation unique de 0,5 % indépendamment de l'âge, alors que le financement des autres prestations de la prévoyance professionnelle relève de la responsabilité de l'institution de prévoyance. Pour chaque salarié, l'employeur doit prendre à sa charge la moitié au moins de la cotisation prévue par la loi et calculée sur la base du salaire déterminant. Il peut prévoir de prendre à sa charge une part plus importante de la cotisation pour l'ensemble de salariés ou pour certaines catégories d'entre eux seulement, à condition que ces catégories soient définies de manière objective. L'employeur déduit du salaire la part des cotisations qui est à la charge des salariés et verse ce montant, avec sa propre part, à l'institution de prévoyance. Comme la cotisation pour le supplément de rente doit être calculée sur la totalité du salaire AVS jusqu'à dix fois le montant du plafond fixé, l'employeur est tenu de communiquer le montant des salaires AVS à l'institution de prévoyance.

Si l'employeur est affilié auprès de plusieurs institutions de prévoyance et que le salaire d'un employé est assuré auprès de plusieurs institutions, la cotisation pour la totalité du salaire AVS est perçue par l'institution qui applique la prévoyance professionnelle obligatoire (voir art. 48). Cette solution est plus claire et plus simple que celle qui obligerait, par exemple, plusieurs institutions de prévoyance à verser des cotisations au fonds de garantie pour un même salaire AVS. Elle rend également superflue une réglementation particulière qui déterminerait quelle institution de prévoyance doit verser des cotisations pour les parts du salaire AVS qui, du fait de l'application de plusieurs règlements, ne sont assurées par aucune institution de prévoyance. Cette solution limite en outre le nombre d'institutions de prévoyance qui doivent prélever ces cotisations. Étant donné que le supplément de rente est versé par une institution de prévoyance qui applique le régime obligatoire, cette disposition facilite également la compensation des sommes dues entre le fonds de garantie et les institutions de prévoyance (voir ci-dessous le commentaire de l'al. 4 et celui de l'art. 47h, al. 1). Cela permet d'éviter des démarches inutiles.

Al. 4: L'employeur est débiteur envers l'institution de prévoyance de la totalité des cotisations.

Al. 5: Dans le cas des personnes salariées auprès de plusieurs employeurs et assurées à ce titre, l'art. 46, al. 3, est applicable; le salarié paie donc directement les cotisations à l'institution de prévoyance et a droit au remboursement de la part de l'employeur, donc de la moitié des cotisations qu'il a dû payer par chaque employeur. Les personnes assurées selon l'art. 4, al. 1 et 2, sont elles-mêmes débitrices de la totalité des cotisations à leur institution de prévoyance.

Al. 6: Les cotisations pour le supplément de rente doivent être transférées par l'institution de prévoyance au fonds de garantie, pour autant qu'elles ne soient pas compensées avec des prestations du fonds de garantie à l'institution de prévoyance. Afin d'éviter autant que possible des démarches inutiles, le fonds de garantie peut en effet procéder à des compensations entre les cotisations dues par une institution de prévoyance et le remboursement des suppléments de rente versés, par analogie avec le système appliqué aujourd'hui aux subsides pour structure d'âge défavorable. La procédure précise devra être établie par analogie à celle prévue dans l'ordonnance du 22 juin 1998 sur le «fonds de garantie» (OFG)⁴⁸ (voir art. 47h, al. 1).

Art. 47g Versement du supplément de rente

Al. 1: Le supplément de rente est accordé aux bénéficiaires de rente qui remplissent les conditions prévues aux art. 47c ou 47d. L'institution de prévoyance verse le supplément en plus de la rente de vieillesse ou d'invalidité. Comme le supplément de rente n'est pas une prestation de rente de l'institution de prévoyance, le principe de l'imputation ne s'applique pas.

Al. 2: Un seul supplément de rente est versé par personne. Étant donné que de nombreuses personnes ne perçoivent une rente de vieillesse ou d'invalidité que d'une seule institution de prévoyance, aucune coordination particulière n'est nécessaire dans ce cas. Même lorsqu'un salaire est assuré auprès de plusieurs institutions de

⁴⁸ RS 831.432.1

prévoyance, par exemple parce qu'il est couvert à la fois par la prévoyance de base et par un plan de prévoyance pour cadres, l'avoir de vieillesse au sens de l'art. 15, al. 1, ne se trouve, en règle générale, que dans une institution de prévoyance et seule cette dernière entre en ligne de compte pour le versement du supplément de rente. Du fait que les art. 89a, al. 6, du code civil⁴⁹ et 5, al. 2, LPP ne sont pas modifiés dans le cadre du présent projet de réforme, les institutions de prévoyance qui ne sont actives que dans le domaine surobligatoire ne peuvent pas être concernées par le paiement du supplément de rente. Seules les institutions de prévoyance enregistrées selon l'art. 48 entrent donc en ligne de compte pour le paiement du supplément. Il en résulte que, dans la grande majorité des cas, on sait clairement quelle institution de prévoyance est responsable du versement du supplément de rente à une personne. Dans les cas particuliers dans lesquels un assuré perçoit une rente de vieillesse ou d'invalidité de plusieurs institutions de prévoyance enregistrées, il faut déterminer quelle institution de prévoyance versera le supplément de rente. C'est au Conseil fédéral qu'il incombe de déterminer cette institution de prévoyance et les modalités que celle-ci devra respecter.

Art. 47h Tâches du fonds de garantie et participation des institutions
de prévoyance

Al. 1: Le fonds de garantie gère les recettes et les dépenses et il rembourse aux institutions de prévoyance les suppléments de rente qu'elles versent. Il a le droit de compenser les cotisations qui lui sont dues par les institutions de prévoyance avec les suppléments de rente payés par celles-ci et qu'il doit leur rembourser. Les modalités sont réglées dans l'OFG.

Al. 2: Afin de contrôler que, conformément au principe de l'art. 47b, aucune personne ne perçoit plus d'un supplément de rente, le fonds de garantie tient un registre de tous les bénéficiaires de rente qui perçoivent un tel supplément. Les informations à communiquer par les institutions de prévoyance permettent d'identifier chaque personne de manière fiable.

Al. 3: Le fonds de garantie contrôle que chaque bénéficiaire de rente ne perçoit qu'un seul supplément de rente. Toute institution de prévoyance qui verse un supplément de rente communique au fonds de garantie les données nécessaires concernant l'ayant droit et le supplément de rente (voir art. 47g, al. 2). Si le fonds de garantie constate que cette personne perçoit déjà un supplément de rente, il en informe l'institution de prévoyance. Dans ce cas, il ne rembourse pas le supplément de rente indu. En pratique, il serait judicieux que les institutions de prévoyance exigent, avant le paiement du premier supplément de rente, une confirmation signée de la part de la personne assurée qu'elle ne perçoit aucun supplément de rente d'une autre institution de prévoyance. Si la personne assurée donne une information erronée, elle ne peut pas invoquer avoir perçu plusieurs suppléments de rente de bonne foi. Cela facilitera le travail pour les institutions de prévoyance qui devraient compenser les suppléments de rente versés en trop avec les futurs versements de rente.

⁴⁹ RS 210

Art. 47i Rapport sur le supplément de rente

Après l'entrée en vigueur de la réforme, l'objectif principal du supplément de rente sera de compenser les effets immédiats de l'abaissement du taux de conversion minimal pour les assurés pour lesquels les mesures relatives aux cotisations (nouvelles règles en matière de salaire coordonné et de bonifications de vieillesse) ne permettent pas d'obtenir une compensation totale. C'est plus particulièrement le cas des assurés qui, au moment de l'abaissement du taux de conversion, se trouvent à quinze ans ou moins de l'âge ordinaire de la retraite. Le supplément de rente doit permettre de maintenir au mieux le niveau des rentes de vieillesse et d'invalidité de ces assurés. Il est important d'examiner périodiquement si, et dans quelle mesure, cet objectif est atteint, tant pour les personnes de la génération transitoire des quinze années suivant l'entrée en vigueur de la réforme que pour les générations suivantes. Le Conseil fédéral procède à cet examen dans un rapport qu'il établit périodiquement. Le supplément de rente a également pour objectif d'améliorer la prévoyance des personnes à bas ou moyens revenus. L'art. 47i précise que ce point doit également être abordé dans le rapport. En outre, le rapport sur le supplément de rente contient toujours des informations concernant son financement. Il s'agit en l'occurrence des recettes provenant des cotisations, des suppléments de rente effectivement versés, d'éventuels soldes des années précédentes et de l'évolution de ces trois variables.

Le rapport sur le supplément de rente doit être établi en même temps que le rapport sur le taux de conversion minimal. Alors que ce dernier, prévu à l'art. 14, al. 3, est orienté vers l'avenir, parce qu'il concerne «les éléments pertinents pour déterminer le taux de conversion minimal des années suivantes», le rapport sur le supplément de rente traite plus particulièrement des effets observés jusqu'alors sur le niveau des rentes de vieillesse et d'invalidité. Le rapport doit en outre montrer si, et dans quelle mesure, le supplément de rente reste nécessaire pour maintenir le niveau des rentes de vieillesse et d'invalidité. Le fait que ces deux rapports soient établis en parallèle permet une meilleure vue d'ensemble que s'ils l'étaient de manière décalée dans le temps. Il n'est pas exclu que le rapport visé à l'art. 14, al. 3, et celui sur le supplément de rente soient rassemblés dans un seul rapport. Le Conseil fédéral doit toutefois veiller à ce qu'un tel regroupement des deux rapports ne diminue pas la transparence au sujet des effets du supplément de rente.

Art. 56, al. 1, let. a

La let. a actuelle confère au fonds de garantie la tâche de verser des subsides aux institutions de prévoyance dont la structure d'âge est défavorable. Ces subsides n'étant plus nécessaires (voir commentaire de l'art. 58), la let. a mentionne désormais les nouvelles tâches du fonds de garantie concernant le supplément de rente et fait référence à l'art. 47h (voir à ce sujet le commentaire de cet article).

Art. 58 Subsides pour structure d'âge défavorable

Selon le droit en vigueur, une institution de prévoyance a droit à des subsides pour structure d'âge défavorable si la somme des bonifications de vieillesse de ses assurés dépasse 14 % de la somme des salaires coordonnés correspondants. Étant donné que

l'échelle des bonifications (voir art. 16) est revue, ces subsides peuvent être supprimés (voir commentaire de l'art. 56, al. 1, let. a). Une institution de prévoyance avec beaucoup d'assurés actifs âgés ne doit plus faire face à des surcoûts de cotisations importants en raison d'une structure d'âge défavorable. En effet, dès 45 ans, le taux de cotisation reste constant jusqu'à la retraite. Ce mécanisme n'est donc plus justifié.

Art. 89d Calcul des prestations

Le droit de coordination de l'UE applicable, basé sur l'annexe II de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁵⁰ et sur l'art. 89a LPP, précise qu'un calcul comparatif doit être effectué lors du calcul des prestations de retraite et que le montant le plus élevé doit être payé. La prestation dite autonome (calculée conformément au droit national et exclusivement sur la base des périodes d'assurance accomplies dans le pays concerné) est comparée à une prestation au prorata déterminée en tenant compte des périodes d'assurance accomplies dans tous les États membres de l'UE ou de l'AELE (art. 52 du règlement (CE) n° 883/2004⁵¹ qui fait foi pour la Suisse selon l'annexe II de l'ALCP).

Cette procédure ne s'applique pas aux rentes de vieillesse de la prévoyance professionnelle (cf. art. 52, par. 4, du règlement (CE) n° 883/2004 en combinaison avec l'inscription suisse à l'annexe VIII, partie 1, de ce règlement). Elle a été codifiée à l'art. 89d LPP pour les droits aux prestations selon la LPP.

Toutefois, pour le supplément à la rente, qui constitue un nouveau type de prestation complémentaire de pension, le calcul de la prestation au prorata conformément à l'art. 52 du règlement (CE) n° 883/2004 s'applique si des périodes étrangères doivent être prises en compte afin de respecter les périodes d'assurance minimales (voir ch. 8.2.5). Étant donné que le supplément à la rente ne peut pas être calculé de manière autonome, contrairement aux rentes de vieillesse de la prévoyance professionnelle, l'article est complété par une réserve correspondante pour le supplément à la rente.

Dispositions transitoires de la modification du ...

a. Rentes en cours

Al. 1: Cet alinéa correspond formellement à la let. a, al. 1, des dispositions transitoires de la modification du 3 octobre 2003 (1^{re} révision LPP), qui garantit que le nouveau taux de conversion minimal déploie uniquement ses effets lors de la conversion de l'avoir de vieillesse en rente et qu'il n'a donc aucune incidence sur les rentes en cours au moment de l'entrée en vigueur de cette modification.

Étant donné que les rentes d'invalidité du 2^e pilier obligatoire constituent des prestations à vie et qu'elles ne sont pas converties d'office en une rente de vieillesse au moment où l'assuré atteint l'âge de la retraite prévu par la loi (voir art. 26, al. 3), le montant minimal de la rente LPP reste calculé au moyen du taux de conversion

⁵⁰ RS **0.142.112.681**

⁵¹ RS **0.831.109.268.1**

minimal applicable selon le droit actuel, même si le règlement d'une institution de prévoyance prévoit le remplacement d'une rente d'invalidité par une rente de vieillesse réglementaire (pour ces plans de prévoyance, voir le commentaire de l'art. 47d, al. 2).

Al. 2: Le supplément de rente est une mesure de compensation destinée à atténuer les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,0 %. Les assurés qui perçoivent déjà une rente lors de l'entrée en vigueur de la présente modification ont bénéficié de la garantie que le taux de conversion minimal légal de 6,8 % soit appliqué à leur avoir de la prévoyance professionnelle obligatoire au moment de sa conversion en une rente. Comme cela a été expliqué à l'al. 1, cette garantie continue de s'appliquer. Les personnes qui perçoivent déjà une rente n'ont par conséquent pas droit à un supplément de rente.

b. Montant du supplément à la rente de vieillesse pour la génération transitoire

Al. 1: Les personnes les plus affectées par l'abaissement du taux de conversion minimal sont celles qui sont sur le point de prendre leur retraite. La disposition transitoire détermine le montant du supplément de rente qui leur est octroyé. Ce supplément de rente est fixé une fois pour toutes et, en dérogation à ce que prévoit l'art. 47e, il ne sera pas adapté.

Malgré l'amélioration de l'épargne-vieillesse due à l'adaptation des bonifications de vieillesse et du montant du salaire coordonné, les personnes de la génération transitoire n'ont pas la possibilité de compenser les effets sur leur rente de l'abaissement du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,0 %. Sans supplément de rente, une personne de 64 ans avec un revenu annuel de 85 320 francs subirait une perte d'environ 200 francs par mois sur sa rente. C'est pourquoi, afin de garantir le niveau actuel des prestations aux assurés âgés, un supplément de rente d'un montant fixe est prévu pour les assurés des classes d'âge qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. Le versement à vie d'un supplément de rente de 200 francs par mois comble la perte selon l'exemple ci-dessus. Dans le même temps, le versement du supplément de rente signifie que, dès l'entrée en vigueur de la révision, les assurés à bas revenus, notamment un nombre particulièrement élevé de femmes et de travailleurs à temps partiel, bénéficieront d'une amélioration notable de leurs prestations.

Comme les changements apportés aux bonifications de vieillesse et au salaire coordonné compenseront progressivement les effets de l'abaissement du taux de conversion minimal, le montant à vie du supplément de rente n'est pas le même pour les quinze classes d'âge de la génération transitoire, mais est échelonné (200, 150 et 100 francs).

Si, par exemple, la modification de loi proposée entre en vigueur au début de 2023, ces différents niveaux du supplément de rente seront versés à vie aux assurés dont la date de naissance correspond aux années indiquées ci-dessous:

Montant du supplément de rente	Année de naissance hommes	Année de naissance femmes (sans AVS 21)
200 francs par mois	1958 à 1962	1959 à 1963
150 francs par mois	1963 à 1967	1964 à 1968
100 francs par mois	1968 à 1972	1969 à 1973

La réforme AVS 21 prévoit d'introduire un âge de référence commun de 65 ans pour les hommes et les femmes. Dans ce cas, les années de naissance indiquées pour les hommes dans ce tableau s'appliqueront également aux femmes.

Al. 2: En cas d'anticipation de la rente, les suppléments de rente de la génération transitoire doivent être réduits en appliquant les mêmes taux de réduction que ceux prévus par la LAVS (voir aussi le commentaire de l'art. 47e, al. 2).

c. Montant du supplément à la rente d'invalidité pour les assurés qui ne font pas partie de la génération transitoire

Pour les premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, il n'est pas nécessaire que le Conseil fédéral fixe le montant du supplément de rente pour chaque année civile. En effet, pour les personnes qui atteignent l'âge de la retraite visé à l'art. 13, al. 1, pendant cette période, ce montant est déjà fixé dans la loi à la let. b de la disposition transitoire. En cas d'entrée en vigueur de la modification de la loi au 1^{er} janvier 2023, cette phase durerait jusqu'à la fin de l'année 2035, car, à partir du 1^{er} janvier 2036, les personnes qui n'appartiennent pas à la génération transitoire auront pour la première fois la possibilité d'anticiper le versement du supplément à une rente de vieillesse. Le Conseil fédéral devra donc déterminer le montant du supplément de rente applicable pour cette année et pour toutes les années qui suivent. En cas d'entrée en vigueur en début d'année 2023, les hommes nés en 1973 ou plus jeunes, et les femmes nées en 1974 ou plus jeunes, n'appartiendraient plus à la génération transitoire (voir tableau ci-dessus) et percevraient donc un supplément de rente d'un montant variable en plus de leur rente de vieillesse. Un homme né en 1973 atteindrait l'âge ordinaire de la retraite de 65 ans en 2038 (une femme née en 1974 atteindrait l'âge ordinaire de la retraite de 64 ans en 2038). Étant donné qu'un assuré peut, comme pour la rente AVS, anticiper de deux ans au plus le versement du supplément de rente, un supplément d'un montant variable (réduit en raison de l'anticipation) serait versé au plus tôt en 2036.

Les bénéficiaires d'une rente d'invalidité qui sont trop jeunes pour faire partie de la génération transitoire et auxquels la rente d'invalidité est octroyée pour la première fois pendant cette période de transition percevront un supplément de rente de 100 francs par mois jusqu'à la fin de l'année 2035 en cas d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 (= année de l'entrée en vigueur + 12). Ensuite, c'est-à-dire à partir du début de l'année 2036 en cas d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, le supplé-

ment de rente octroyé à ces personnes correspondra au montant fixé par le Conseil fédéral pour l'année civile considérée.

La réforme AVS 21 prévoit la possibilité d'anticiper de trois ans au plus la perception de la rente de vieillesse AVS. Le Conseil fédéral devrait, dans ce cas, fixer le montant du supplément de rente un an plus tôt, soit déjà en 2035 en cas d'entrée en vigueur de la modification au début de l'année 2023. Cette disposition transitoire n'aurait alors effet que jusqu'à fin 2034.

6.3 Loi sur le libre passage (LFLP)

Art. 17, al. 2, phrase introductive et let. g

L'al. 2 actuel énumère de façon exhaustive six cotisations destinées à financer les prestations et la couverture des coûts, qui peuvent être déduites des cotisations de l'assuré et qui doivent lui être restituées en cas de sortie d'une institution de prévoyance, 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 les pertes liées à la conversion en rentes. Le but de cette cotisation supplémentaire est de tarifier à l'avenir de manière transparente tout besoin de provisions pour couvrir les pertes liées à la conversion en rentes en raison de la garantie des prestations dans la prévoyance obligatoire ou de la garantie des prestations réglementaires dans la prévoyance subobligatoire. Convertir ces provisions en cotisations ou en primes correspondantes améliorera la transparence des cotisations perçues par les institutions de prévoyance et évitera les subventionnements croisés entre le processus de risque et le processus d'épargne-vieillesse (voir le commentaire de l'art. 37, al. 2, let. b, LSA).

6.4 Loi sur la surveillance des assurances (LSA)

Art. 37, 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 la transparence du financement des processus, en particulier de celui d'épargne. En effet, les entreprises d'assurance sont confrontées dans le processus d'épargne aux mêmes pertes de 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 devrait rétablir la transparence en la matière. La nouvelle prime pour la garantie de la conversion en rentes n'implique pas la création d'un nouveau processus, 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

l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (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 la compensation des pertes résultant de la conversion en rentes), la possibilité de prélever des cotisations pour financer les pertes liées à la conversion en rentes doit être prévue à l’art. 17 de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)⁵². Le but de ces cotisations supplémentaires est de tarifer à l’avenir de manière transparente tout besoin de provisions pour les pertes liées à la conversion en rentes en raison de la garantie des prestations dans la prévoyance obligatoire ou dans la prévoyance réglementaire subobligatoire. Grâce à ces adaptations, tant les entreprises d’assurance que les institutions de prévoyance pourront prélever ces primes et rendre ainsi plus transparent le financement du processus d’épargne et de la conversion de l’avoir 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.

7 Conséquences

7.1 Conséquences financières pour les assurances sociales

7.1.1 Conséquences pour la prévoyance professionnelle

L’abaissement du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,0 % décharge les institutions de prévoyance et renforce la stabilité de la prévoyance professionnelle.

Les mesures de compensation visant à stabiliser le niveau des prestations se traduiront par une augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle. Le tableau ci-dessous indique le niveau estimé de cette augmentation en 2030.

Tableau 7-1

Estimation des effets sur la somme des cotisations à la prévoyance professionnelle en 2030

En millions de francs, aux prix de 2020

Mesure	Cotisations supplémentaires
Réduction de moitié de la déduction de coordination et adaptation des taux des bonifications de vieillesse	1400
Cotisations servant à financer le supplément de rente	1800
Suppression des cotisations servant à financer les subsides pour structure d’âge défavorable	-200
Total	3000

⁵² RS 831.42

Pour ce qui est des conséquences du nouveau régime des bonifications de vieillesse, il s'agit du «surcoût effectif» après prise en compte des cotisations du régime surobligatoire déjà prélevées aujourd'hui.

7.1.2 Conséquences pour les prestations complémentaires

La réduction de moitié de la déduction de coordination et le versement d'un supplément de rente indépendamment du revenu ont pour effet d'améliorer la rente des personnes à bas revenus, ce qui se traduira par des économies pour les PC. Celles-ci sont estimées de 3 à 4 millions de francs par année pour les nouveaux cas de PC. Ainsi, en 2030, quelque 30 millions de francs auront pu être économisés au titre des PC si la réforme entre en vigueur en 2023.

7.2 Conséquences pour la Confédération

Les mesures de compensation touchent également la Confédération en tant qu'employeur. La réduction de moitié de la déduction de coordination et l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse ne devraient cependant entraîner aucun surcoût ou qu'un surcoût minime car, sur ces points, le règlement de prévoyance du 15 juin 2007 pour les personnes employées et les bénéficiaires de rentes de la Caisse de prévoyance de la Confédération⁵³ va aujourd'hui déjà au-delà du minimum légal. Par contre, les cotisations servant à financer le supplément de rente se traduiront par des charges supplémentaires pour la Confédération. Selon la statistique financière⁵⁴ de l'Administration fédérale des finances (AFF), la masse salariale de la Confédération se montait à 6,6 milliards de francs en 2019. Si, en sa qualité d'employeur, la Confédération assume la moitié des dites cotisations, ses cotisations à la caisse de pension augmenteront de près de 17 millions de francs par an.

Les mesures de compensation auront aussi un impact sur l'impôt fédéral direct: les cotisations salariales supplémentaires entraîneront en effet une baisse du revenu imposable des salariés. Il en résultera, compte tenu de la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct, une baisse des recettes fiscales de la Confédération de quelque 40 millions de francs par an. De plus, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des entreprises devraient diminuer de près de 40 millions de francs et celles de l'imposition des bénéfices distribués, de près de 10 millions de francs, sous l'effet des cotisations d'employeur supplémentaires. Au total, la baisse des recettes, pour la Confédération, serait d'environ 90 millions de francs par an.

En contrepartie, les mesures de compensation et l'abaissement du taux de conversion minimal stabiliseront le niveau des rentes ainsi que la situation financière des institutions de prévoyance. De ce fait, le risque diminue de devoir prendre des mesures d'assainissement, dont le coût serait supporté par les assurés et les employeurs. En outre, de nombreux nouveaux bénéficiaires de rente auront un revenu plus élevé,

⁵³ RS 172.220.141.1

⁵⁴ Administration fédérale des finances: www.efv.admin.ch > Thèmes > Statistique financière > Données > Données annuelles SFP.

en partie grâce au supplément de rente. Ainsi, les mesures prévues par la réforme auront aussi un effet positif sur les recettes fiscales de la Confédération.

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

Les cantons et les communes sont eux aussi touchés, en leur qualité d'employeurs, par les mesures de compensation. La réduction de moitié de la déduction de coordination et l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse ne devraient cependant entraîner aucun surcoût ou qu'un surcoût minime car, sur ces points, les prestations réglementaires de leurs institutions de prévoyance vont aujourd'hui déjà au-delà du minimum légal. Par contre, les cotisations servant à financer le supplément de rente se traduiront par des charges supplémentaires pour les cantons et les communes. Selon la statistique financière⁵⁵ de l'AFF, la masse salariale des cantons se montait à 24,1 milliards de francs en 2019, et celle des communes, à 12,4 milliards de francs. Si, en leur qualité d'employeurs, les cantons et les communes assument la moitié des dites cotisations, leurs cotisations à la caisse de pension augmenteront de 60 millions de francs par an pour les cantons et de 31 millions de francs par an pour les communes.

Les mesures prévues par le présent projet auront sur les recettes fiscales des cantons et des communes des effets du même type que ceux identifiés pour la Confédération. En raison des cotisations salariales supplémentaires, les impôts cantonaux et communaux sur le revenu devraient rapporter environ 300 millions de francs de moins par année. De plus, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des entreprises devraient diminuer de près de 50 millions de francs et celles de l'imposition des bénéfices distribués, de près de 30 millions de francs, sous l'effet des cotisations d'employeur supplémentaires. Au total, la baisse des recettes, pour les cantons et les communes, est estimée à 380 millions de francs par an.

Par ailleurs, les effets positifs des mesures prévues par la réforme seraient les mêmes sur les recettes fiscales des cantons et des communes que sur celles de la Confédération.

7.4 Conséquences économiques

Trois mesures du projet de la réforme LPP ont un impact direct sur les coûts du travail en Suisse: la réduction de moitié de la déduction de coordination, l'adaptation des taux de bonification de vieillesse selon les groupes d'âge et l'introduction d'une cotisation pour financer le supplément de rente.

Les travaux préparatoires de la réforme LPP ont montré la nécessité d'actualiser les bases scientifiques élaborées dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse

⁵⁵ Administration fédérale des finances: www.efv.admin.ch > Thèmes > Statistique financière > Données > Données annuelles SFP.

2020⁵⁶ permettant de procéder à une évaluation *ex ante* des effets probables des trois mesures mentionnées ci-dessus. Les conséquences économiques ainsi que l'éventuelle diminution des redistributions indésirables actuellement observées dans la prévoyance professionnelle (voir ch. 1.1) ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un projet de recherche mené par l'institut de recherche Ecoplan⁵⁷, sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Sans autre mention de la source, tous les résultats présentés ci-après se réfèrent à ce projet de recherche. La publication mentionnée présente les résultats plus en détail et contient toutes les informations nécessaires concernant la modélisation, les hypothèses de travail et les résultats de diverses analyses de sensibilité. Les résultats présentés dans le présent message ont été obtenus avec un modèle de microsimulation pour mesurer les effets économiques sur le marché du travail.

Il convient de préciser que la LPP ne fixe que des normes minimales. De nombreuses institutions de prévoyance enveloppantes appliquent déjà une déduction de coordination inférieure ou des taux de cotisation d'épargne plus élevés que ce que prévoit la LPP. Les travaux de recherche ne prennent donc en compte que les ajustements qui résultent de la différence entre les nouvelles normes minimales légales et les dispositions réglementaires actuelles.

Afin d'estimer l'impact réel de la réforme, l'OFAS a procédé à une analyse détaillée des statistiques des caisses de pension. Par cette analyse, les cotisations salariales supplémentaires résultant effectivement de la réforme ont pu être déterminées de manière relativement précise pour différents groupes de salariés. Ces résultats ont été intégrés dans le modèle de microsimulation.

Dans le cadre du projet de recherche, il n'a pas été possible de réaliser une analyse de type coûts-bénéfices, un exercice extrêmement complexe sur le plan méthodologique. Les résultats portent donc uniquement sur les coûts. Au moment de tirer le bilan final, il conviendra cependant de ne pas négliger les avantages du projet en termes globaux. Les principaux sont que la stabilité financière des institutions de prévoyance peut être renforcée et que le niveau des prestations peut être maintenu, voire en partie amélioré, pour les bas revenus et les femmes. Par ailleurs, reporter la réforme ne ferait qu'accentuer le coût économique et social à supporter ultérieurement, lorsque des mesures d'assainissement devenues incontournables devraient être prises dans l'urgence.

Coûts salariaux

Le projet de réforme devrait entraîner, selon le modèle de microsimulation, une augmentation de la charge salariale de l'ordre de 2,8 milliards de francs, ce qui représente 1,0 % de la masse salariale brute des salariés âgés de 25 à 65 ans. Ce montant diffère légèrement des coûts figurant au ch. 7.1.1 (somme des mesures de compensation, y compris le supplément de rente), lesquels se réfèrent aux effets du projet en 2030.

Bien que les cotisations soient financées sur une base paritaire selon la LPP, la part supplémentaire de ces coûts supportée effectivement par les employeurs après

⁵⁶ Cf. Müller et al. (2014).

⁵⁷ Cf. Müller et al. (2020).

l'entrée en vigueur de la réforme devrait se monter, selon le modèle, à 0,67 milliard de francs, soit seulement 24 % de l'augmentation de la charge salariale. L'explication tient aux rapports de force sur le marché du travail. Les employeurs peuvent réagir en général avec plus de flexibilité que les salariés sur le marché de l'emploi et adapter leur demande de travail. A cet égard, la répercussion des coûts est favorisée par le fait que les salariés assimilent les cotisations au 2^e pilier à un salaire reporté, qui leur sera versé au moment de la retraite sous forme de rente ou de capital. Ils sont dès lors plus disposés à faire des concessions salariales, par exemple à l'embauche, en acceptant des niveaux de salaire brut légèrement inférieurs à ceux qui auraient prévalu sans le projet.

Au final, la charge salariale supplémentaire que devront supporter les employeurs suite au projet devrait se monter à environ 0,2 % de la masse salariale (contre une baisse des salaires nets de 0,8 % pour les salariés).

Le tableau suivant présente plus en détail la charge salariale supplémentaire supportée par les employeurs, en distinguant différents niveaux de salaire et l'âge des salariés.

Tableau 7–2

Part de la charge salariale supplémentaire supportée par les employeurs, en pour-cent, par classes de revenus et classes d'âge

Âge	Salaire brut							
	20 520 à 30 000	30 000 à 40 000	40 000 à 50 000	50 000 à 60 000	60 000 à 70 000	70 000 à 82 080	82 080 à 100 080	plus que 100 080
25 à 34 ans	1,2 %	1,0 %	0,8 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %
35 à 44 ans	1,0 %	0,7 %	0,6 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %
45 à 54 ans	1,3 %	0,9 %	0,6 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %
55 à 64 ans	1,1 %	0,8 %	0,5 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Total	1,1 %	0,9 %	0,6 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %

Source: Ecoplan

Marché du travail

L'augmentation des coûts salariaux, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessus, aura un impact minime sur la compétitivité des entreprises et il faut s'attendre à une légère diminution de la demande de travail de l'ordre de -0,12 % du volume de travail. Cela équivaut à une diminution d'un peu moins de 3300 emplois en équivalent plein temps. Les femmes (51 %) sont légèrement plus concernées que les hommes (49 %) dans la réduction du volume de l'emploi. Le projet exercera ses effets sur l'emploi des différentes classes d'âge de manière différenciée: une grande partie des pertes d'emplois, environ un tiers, est attribuable à la classe d'âge entre 25 et 34 ans. Cela est dû en partie à l'augmentation du taux des bonifications de vieillesse pour cette tranche d'âge. Les pertes relatives sont en revanche nettement plus faibles pour les classes d'âge entre 35 et 44 ans ou entre 55 et 64 ans. Plus des 3/4 de la réduction de l'emploi concernent des emplois à temps complet.

L'étude observe également un recul de l'emploi supérieur à la moyenne chez les assurés LPP dans la classe de salaire juste au-dessus du seuil d'entrée de 21 330 francs. Les employés de cette tranche de salaire travaillent souvent à temps partiel. De plus, les femmes sont surreprésentées dans cette catégorie. Les salariés ayant un revenu annuel inférieur à 21 330 francs ne sont généralement pas assurés dans la prévoyance professionnelle et ne sont donc pas concernés par la réforme prévue.

Tableau 7-3

Effets des mesures de la réforme LPP sur l'emploi

	En % du volume de travail	En équivalent plein temps	Part en %
Total	-0,12	-3257	100
Sexe			
Hommes	-0,09	-1590	49
Femmes	-0,15	-1667	51
Âge			
De 25 à 34 ans	-0,14	-1108	37
De 35 à 44 ans	-0,10	-721	22
De 45 à 54 ans	-0,11	-927	32
De 55 à 64 ans	-0,11	-501	9
Taux d'occupation			
Moins de 20 %	-0,02	-2	0
De 20 à 49 %	-0,09	-123	4
De 50 à 69 %	-0,17	-422	13
De 70 à 89 %	-0,14	-417	13
De 90 à 100 %	-0,11	-2294	70

Total = salariés de 25 à 64/65 ans, hors indépendants et personnes travaillant dans leur propre entreprise. Source: Ecoplan

En termes de réduction du volume de travail, un peu moins de la moitié de la perte totale d'emplois liée à la réforme LPP est attendue dans la gastronomie et l'hôtellerie (-0,41 % d'emplois par rapport à la situation actuelle), dans la construction (-0,23 %) et dans le secteur des autres services (-0,17 %). Plusieurs raisons expliquent la concentration des pertes d'emplois dans ces trois branches économiques: tout d'abord, ces dernières ont un taux de couverture relativement élevé en matière de conventions collectives de travail (CCT). En raison des accords sur les salaires négociés dans le cadre des CCT, les employeurs sont plus susceptibles de devoir supporter une part relativement élevée des nouvelles cotisations salariales. Deuxièmement, les salaires assurés dans ces branches sont en majorité proches de l'assurance obligatoire. Il y a relativement peu de contributions volontaires qui permettraient d'amortir financièrement la modification des exigences minimales légales. La réforme conduit donc à un ajustement plus important des cotisations salariales effectives dans ces trois branches que dans d'autres branches de l'économie. Il convient toutefois de noter que les groupes de salariés touchés plus fortement par la réforme en termes d'accroissement des cotisations appartiennent également aux

groupes de salariés qui bénéficieront le plus de la réforme du fait du niveau de prestations de retraite plus élevées. L'administration publique et les secteurs des finances et des assurances seront en comparaison relativement peu touchés par la réforme.

L'effet mesuré sur le marché du travail peut aussi résulter, dans certains cas, d'une diminution de l'offre de travail. C'est le cas lorsque le salaire net offert sur le marché n'est plus suffisamment intéressant pour les personnes actives ou cherchant un emploi, malgré l'amélioration de la prévoyance vieillesse en contrepartie. Cet effet disparaît en général avec l'approche de l'âge de la retraite.

Les résultats obtenus sur le marché du travail grâce au modèle de microsimulation indiquent que dans les premières années qui suivront la réforme, on peut s'attendre à un taux de consommation légèrement inférieur et à une croissance correspondante du produit intérieur brut (PIB) légèrement inférieure. À plus long terme, les rentes plus élevées rendues possibles par l'épargne supplémentaire entraîneront une très légère augmentation de la croissance de la consommation et, par conséquent, une très légère augmentation de la croissance du PIB.

Redistributions

Pris isolément, les trois principaux éléments de la réforme (diminution du taux de conversion minimal, adaptation de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse, supplément de rente) exercent un effet différencié sur les futures redistributions. L'effet redistributif principal de la réforme est dominé par le supplément de rente et son financement par une cotisation de 0,5 % du salaire AVS. La redistribution en faveur de la génération transitoire (personnes nées entre 1958 et 1972) au détriment des générations suivantes (à partir de 1973) s'élève, selon le scénario d'évolution future des taux d'intérêt, dans une fourchette comprise entre 24 et 32 milliards de francs. Cette redistribution au détriment des jeunes générations n'est que partiellement compensée, à hauteur d'un montant compris entre 5 et 8 milliards de francs, par l'effet redistributif inverse lié à la réduction du taux de conversion minimal de 6,8 % à 6,0 %. L'ajustement des bonifications de vieillesse et la réduction de moitié de la déduction de coordination n'exercent pas d'effet majeur de redistribution intergénérationnelle.

Ces effets de redistribution liés à la réforme LPP doivent être replacés dans le contexte actuel. La baisse tendancielle des taux de conversion réglementaires en raison du faible niveau des taux d'intérêt affecte fortement les générations nées entre 1958 et 1972 (génération transitoire). La charge pesant sur la génération transitoire sera compensée par la réforme LPP à hauteur d'environ 25 à 50 %.

En dehors des trois principaux éléments mentionnés précédemment, un autre paramètre, dont l'évolution est indépendante de la réforme LPP, exercera lui aussi une influence sur les redistributions intergénérationnelles: les taux d'intérêt. Le modèle d'Ecoplan montre que si les taux d'intérêt se maintiennent à l'avenir à un niveau durablement bas, la redistribution serait fortement en faveur de la génération transitoire au détriment des jeunes générations (personnes nées à partir de 1973). Si par contre les taux d'intérêt bas se rétablissent à un horizon de dix ans, alors la redistribution sera fortement en faveur des jeunes générations au détriment de la génération transitoire. Dans ce dernier scénario, la réforme de la LPP réduirait certes la redistri-

bution au détriment de la génération transitoire, mais ne l'éliminerait pas complètement.

Frais de gestion

Les principales mesures de la réforme LPP (adaptation des bonifications de vieillesse et réduction de moitié de la déduction de coordination, prélèvement de la cotisation supplémentaire destinée au financement du supplément de rente, réduction du taux de conversion) ne devraient pas engendrer d'augmentation importante des frais de gestion pour les entreprises et les institutions de prévoyance.

Une grande partie des frais de gestion liés à la prévoyance professionnelle sont assimilables à des coûts fixes pour les institutions de prévoyance et les entreprises (comptabilité générale, système informatique, établissement du rapport annuel, etc.). L'introduction des nouvelles mesures ne les fera pas augmenter. Les seuls coûts de gestion à enregistrer seront les coûts uniques d'adaptation des programmes informatiques pour tenir compte des adaptations des bonifications de vieillesse, du nouveau montant de la déduction de coordination et du prélèvement de la cotisation supplémentaire destinée au financement du supplément de rente.

Bilan

Les conséquences économiques de la réforme LPP ont été évaluées de manière détaillée. Les résultats montrent que l'effet sur la croissance économique et la compétitivité internationale des entreprises suisses sera très modéré. Le potentiel de croissance de l'économie à long terme n'est pas affecté. Sur le marché du travail, le volume du travail devrait très peu se réduire. La faible diminution des emplois affectera proportionnellement davantage les emplois à temps partiel, dans le segment des bas salaires, le plus souvent occupés par des femmes. Ces résultats s'expliquent par le fait que le projet induit des hausses de cotisations salariales proportionnellement plus fortes pour tous ceux qui ont de bas revenus et qui sont souvent assurés sur la base des standards minimaux de la LPP, dont on entend justement améliorer la prévoyance professionnelle. L'introduction de la cotisation de financement du supplément de rente, qui touche de manière effective l'ensemble des assurés, explique environ 50 % des effets sur l'emploi entraînés par le projet.

7.5 Conséquences pour les assurés

Le maintien du niveau des prestations dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle est un objectif central du présent projet. Pour y parvenir malgré l'adaptation du taux de conversion minimal, il est nécessaire d'augmenter les cotisations salariales. Les pertes de salaire nettes qui en résultent pour les assurés actifs sont ainsi compensées par le maintien à long terme des prestations de retraite. En outre, les mesures proposées dans le projet auront pour effet d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes ayant de faibles revenus. Les personnes travaillant à temps partiel et celles cumulant plusieurs petits contrats de travail, c'est-à-dire principalement des femmes, en seront les principaux bénéficiaires.

Augmentation des cotisations salariales à la charge des salariés

Selon les calculs de l'institut de recherche Ecoplan⁵⁸, les salariés supporteront environ 3/4 des cotisations salariales supplémentaires résultant de la présente réforme, ce qui entraînera une réduction de leur revenu de 0,8 % en moyenne. Les mesures auront toutefois des conséquences diverses sur les différentes catégories de salariés. Le tableau suivant indique les cotisations salariales supplémentaires pour différentes classes d'âge et de revenu. Elles sont également tirées du modèle de microsimulation élaboré par l'institut de recherche Ecoplan. Ce modèle tient compte du fait que de nombreuses institutions de prévoyance proposent aujourd'hui des plans de prévoyance qui vont au-delà du régime obligatoire. Il intègre des préférences individuelles en ce qui concerne l'offre et la demande de travail et tient compte de certaines rigidités salariales (possibilité limitée d'ajuster les salaires à la baisse).

Tableau 7-4

Cotisations salariales supplémentaires à la charge des salariés, en pourcent du salaire brut, par classe d'âge et de salaire

Âge	Salaire brut (année de référence 2016)									Total
	Moins de 20 520	20 520 à 30 000	30 000 à 40 000	40 000 à 50 000	50 000 à 60 000	60 000 à 70 000	70 000 à 82 080	82 080 à 100 000	Plus de 100 000	
25 à 34 ans	0,0	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4	0,9	1,3
35 à 44 ans	0,0	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6
45 à 54 ans	0,0	1,7	1,6	1,3	1,3	1,1	1,1	0,8	0,6	0,8
55 à 64 ans	0,0	1,8	1,4	0,9	0,7	0,5	0,2	0,1	0,2	0,3
Total	0,0	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8	0,5	0,8

Source: Ecoplan

Tous les salariés, y compris ceux dont le revenu est relativement élevé, devront payer des cotisations salariales supplémentaires. La nouvelle cotisation servant à financer le supplément de rente est la même pour toutes les classes d'âge et de salaire. La source principale de variation dans les cotisations supplémentaires résultant de la réforme est donc l'adaptation des bonifications de vieillesse. La charge supplémentaire relative la plus élevée sera assumée par les salariés de 25 à 34 ans, et la plus faible, par ceux âgés de 55 à 64 ans. Cela est dû au fait que le taux des bonifications passera de 7 à 9 % chez les premiers, mais de 18 à 14 % chez les seconds. C'est pour les assurés dont le revenu se situe juste en dessus du seuil d'accès de 21 330 francs en 2020 (21 510 francs en 2021) que l'augmentation relative des cotisations sera la plus marquée.

Ces effets sur les cotisations sont causés environ à parts égales par la modification des cotisations d'épargne et par la cotisation supplémentaire servant à financer le supplément de rente. Dans l'ensemble, les nouvelles cotisations d'épargne pèseront plus sur les personnes à bas revenu, tandis que la cotisation servant à financer le supplément de rente affectera plutôt les personnes à revenu élevé.

⁵⁸ Müller *et al.* (2020).

Conséquences sur la rente de la prévoyance obligatoire

Les modélisations suivantes illustrent les conséquences de la réforme sur les prestations servies dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Elles ne fournissent toutefois qu'un tableau général et ne peuvent rendre compte des situations individuelles. Elles reposent sur les hypothèses standardisées suivantes:

- Seul le régime obligatoire LPP est pris en compte.
- Les salaires, les prix et la rémunération des avoirs de vieillesse évoluent de manière identique («règle d'or»); aucun bonus d'intérêts, en particulier, n'est pris en compte.
- Les carrières professionnelles sont complètes (pas d'interruptions) et le niveau de salaire est constant.
- Les calculs se réfèrent aux valeurs de l'année 2021 (niveau des salaires, déduction de coordination, etc.).

Selon l'âge que les assurés atteindront l'année de l'entrée en vigueur de la réforme, les effets de celle-ci sur les rentes ne seront pas les mêmes. Cela tient, d'une part, au fait que les mesures de renforcement de l'avoir de vieillesse, c'est-à-dire la réduction de moitié de la déduction de coordination et l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse, produiront d'autant plus d'effet qu'une personne est jeune au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Cela tient, d'autre part, au fait que le supplément de rente sera échelonné en fonction de l'âge pour la génération transitoire.

Tableau 7–5

Différence de rente dans le régime obligatoire, par niveau de salaire et âge dans l'année d'entrée en vigueur de la réforme

	Niveau de salaire 2021				
	25 000	40 000	55 000	70 000	86 040
Droit en vigueur: rente par mois	103	430	863	1295	1758
Réforme: différence de rente par rapport au droit actuel par mois en fonction de l'âge dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme					
25 ans	187	211	129	46	–42
30 ans	166	175	86	–4	–101
35 ans	144	140	42	–55	–159
40 ans	125	115	22	–72	–172
45 ans	106	91	1	–89	–185
50 ans	76	51	–36	–122	–214
55 ans*	145	110	28	–54	–143
60 ans*	168	131	64	–3	–76
65 ans*	191	152	100	48	–9

* Y compris le supplément de rente de 100 francs (55 ans), 150 francs (60 ans) ou 200 francs (65 ans).

Comme ces chiffres le montrent, c'est pour les assurés à bas revenu que les prestations du régime obligatoire s'amélioreront le plus. Cela s'explique principalement par la réduction de moitié de la déduction de coordination, dont les principaux bénéficiaires seront les personnes travaillant à temps partiel et celles cumulant plusieurs petits contrats de travail, c'est-à-dire principalement des femmes. Le supplément de rente n'est pris en compte que pour les assurés qui auront 51 ans et plus l'année de l'entrée en vigueur de la réforme, soit ceux qui constituent la génération transitoire. Pour les assurés plus jeunes, les rentes sont indiquées sans prise en compte du supplément de rente, car le montant de celui-ci dépendra des fonds disponibles et n'est donc pas encore connu. Leur prestation mensuelle effective sera par conséquent plus favorable avec la réforme que ne l'indique le tableau 7-5.

Comme mentionné, le tableau illustre les effets de la réforme pour le régime obligatoire. Or, beaucoup de personnes sont assurées auprès d'une institution de prévoyance qui va au-delà du minimum légal et qui assure aussi des prestations dites surobligatoires. Les institutions de ce type ont déjà anticipé entièrement ou partiellement dans leurs règlements certaines des mesures que la présente réforme entend mettre en œuvre. Leurs assurés ne sont donc pas ou que partiellement concernés par les effets indiqués pour le régime obligatoire. Environ 12 % des assurés ne sont assurés que pour le minimum légal, et environ 20 % supplémentaires des assurés sont également concernés par les modifications dans la prévoyance obligatoire, car leur prévoyance professionnelle ne va que très peu au-delà du minimum légal.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

Le projet repose sur l'art. 113 Cst. pour les règles fixées dans la LPP et la LFLP, et sur l'art. 122 pour ce qui est de la LSA. La réglementation proposée est conforme à la Constitution.

8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

8.2.1 Instruments des Nations Unies

Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I)⁵⁹ est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris aux assurances sociales. En outre, chaque État partie au pacte s'engage à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans aucune discrimination, fondée, notamment, sur le sexe (art. 2, par. 2, et 3).

⁵⁹ RS 0.103.1

La Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁶⁰ est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997. Les États 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).

8.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du travail

La Convention n° 128 du 29 juin 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants⁶¹ a été ratifiée par la Suisse le 13 septembre 1977. La partie III porte sur les prestations de vieillesse. Elle définit l'éventualité couverte, le pourcentage de la population représenté par les personnes protégées, les conditions du droit ainsi que le montant et la durée des prestations.

8.2.3 Les instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964⁶² a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977. Notre pays en a accepté notamment la partie V relative aux prestations de vieillesse. Celle-ci définit l'éventualité couverte, le pourcentage de la population représenté par les personnes protégées, les conditions du droit ainsi que le montant et la durée des prestations. S'agissant du financement des systèmes de sécurité sociale, le code prévoit que le coût des prestations et leurs frais d'administration sont financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des 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).

8.2.4 Instruments de l'Union européenne

L'art. 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶³ permet à l'Union d'adopter les mesures nécessaires pour instituer un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale facilitant la libre circulation des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés et des membres de leur famille. La coordination est régie par le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁶⁴ ainsi

⁶⁰ RS **0.108**

⁶¹ RS **0.831.105**

⁶² RS **0.831.104**

⁶³ JO C 326 du 26.10.2012, p. 47.

⁶⁴ JO L 166 du 30.4.2004, p. 1; une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, au RS **0.831.109.268.1**.

que par le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004⁶⁵. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'ALCP, la Suisse participe à ce système de coordination et elle applique aujourd'hui dans ce cadre les deux règlements mentionnés (voir l'annexe II de l'ALCP, coordination des systèmes de sécurité sociale). En vertu de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)⁶⁶, ces deux règlements sont aussi applicables dans les relations avec les États membres de l'AELE.

8.2.5 Compatibilité des mesures prévues avec le droit international

Le présent projet ne pose pas de problèmes au regard des conventions de l'ONU ratifiées par la Suisse. La réduction de moitié de la déduction de coordination qui y est proposée permettrait d'améliorer la prévoyance professionnelle des travailleurs à temps partiel. Comme ce sont les femmes qui ont le plus souvent une activité de ce type, le présent projet améliorerait leur prévoyance vieillesse et contribuerait ainsi à une l'égalité des sexes au moment de la retraite.

En ce qui concerne les instruments susmentionnés de l'Organisation internationale du travail et du Conseil de l'Europe, la Suisse tient uniquement compte lors de leur mise en œuvre de la protection offerte par le 1^{er} pilier.

S'agissant des règlements de l'UE relatifs à la coordination, il convient de soumettre à un examen plus poussé, en particulier, le supplément de rente. Celui-ci étant partie intégrante de la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle obligatoire, il fait partie de l'assurance de rentes légale de la Suisse et entre de ce fait dans le champ d'application matériel du règlement (CE) n° 883/2004 (art. 3, par. 1, let. d). Les dispositions de ce règlement sont applicables aux prestations comprises dans le champ d'application de la LPP (art. 89a LPP).

Conformément à ce règlement, les personnes qui, faisant usage de la libre circulation, transfèrent leur lieu de travail d'un État membre de l'UE ou de l'AELE en Suisse ne peuvent être moins bien traitées, en ce qui concerne ce supplément de rente, que les personnes qui n'ont travaillé qu'en Suisse.

⁶⁵ JO L 284 du 30.10.2009, p. 1; une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, au RS **0.831.109.268.11**.

⁶⁶ RS **0.632.31**

En ce qui concerne les conditions d'octroi prévues à l'art. 47c, al. 1, let. c et d, cela signifie qu'en vertu des règles de totalisation de l'art. 6 du règlement (CE) n° 883/2004, les périodes accomplies dans les assurances de rentes légales des États membres de l'UE ou de l'AELE doivent être prises en compte lors de la vérification que la condition de l'art. d est remplie.

En revanche, pour remplir la condition de la let. c, seules les périodes d'assurance accomplies dans les assurances de rentes légales des États de l'UE ou de l'AELE en raison de l'exercice d'une activité lucrative devront être prises en compte. La réglementation européenne relative à la totalisation autorise une telle différenciation entre les périodes d'assurance accomplies à ce titre et celles qui le sont à d'autres titres (par ex. éducation, études). Les périodes accomplies à l'étranger pour d'autres raisons que l'exercice d'une activité lucrative ne doivent pas pouvoir être prises en compte pour atteindre la durée minimale d'assurance dans une assurance destinée aux personnes exerçant une activité lucrative. Comme pratiquement aucun État de l'UE ou de l'AELE ne connaît de prévoyance professionnelle légale analogue à celle de la Suisse qui entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (voir ch. 4), l'AVS suisse et le régime obligatoire sont coordonnés avec les assurances de rentes légales des États membres de l'UE ou de l'AELE. La différenciation ne peut donc pas aller plus loin en ce qui concerne la prise en compte des périodes d'assurance accomplies à l'étranger. Ainsi, les périodes à prendre en compte accomplies dans un État de l'UE ou de l'AELE ne peuvent être limitées à celles qui l'ont été dans un système de prévoyance professionnelle obligatoire de l'un de ces États.

En vertu de l'art. 52 en relation avec l'art. 57 du règlement (CE) n° 883/2004, les personnes qui ont été assurées en Suisse une année au moins et qui atteignent la durée d'assurance minimale uniquement grâce à la prise en compte des périodes accomplies dans des États membres de l'UE ou de l'AELE n'ont droit qu'à un pourcentage du supplément correspondant aux périodes accomplies dans la prévoyance professionnelle suisse. Si par exemple une personne a été assurée cinq ans en Suisse dans la prévoyance professionnelle, il faut prendre en compte dix années d'assurance accomplies à l'étranger et cette personne a droit à un tiers du supplément de rente. Ce calcul du supplément au prorata se justifie, car les personnes qui atteignent la durée minimale dans la prévoyance professionnelle obligatoire uniquement grâce à la prise en compte de périodes d'assurance accomplies à l'étranger sont affectées dans une moindre mesure par l'abaissement du taux de conversion.

À la différence des rentes de vieillesse de la prévoyance professionnelle ou de l'AVS, le supplément de rente ne peut pas être calculé conformément au droit suisse en tant que prestation autonome en vertu l'art. 52, par. 4 et 5, du règlement (CE) n° 883/2004, car il s'agit d'une nouvelle prestation, dont le montant ne dépend pas des cotisations versées.

Au bout du compte, les personnes qui remplissent les conditions minimales uniquement en vertu des prescriptions légales suisses obtiendront le montant fixe prévu par le droit national pour compenser intégralement l'abaissement du taux de conversion, tandis que celles qui les remplissent grâce aux périodes d'assurance accomplies dans des États membres de l'UE ou de l'AELE n'en obtiendront qu'une partie, qui compensera proportionnellement l'abaissement du taux.

Pour le reste, les mesures prévues par le présent projet ne posent aucun problème sous l'angle de la compatibilité avec le droit international.

8.3 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les modifications de la LPP, de la LFLP et de la LCA proposées par le présent projet suivent par conséquent la procédure législative normale.

8.4 Délégation de compétences législatives

Le projet de réforme prévoit de déléguer au Conseil fédéral les compétences suivantes:

- fixer les taux de conversion minimaux applicables en cas d'anticipation ou d'ajournement de la perception de la prestation de vieillesse (art. 14, al. 2^{bis});
- arrêter les modalités concernant la prise en compte des périodes d'assurance accomplies, ainsi que les moyens permettant de prouver la durée d'assurance (art. 47c, al. 3);
- déterminer comment il convient de vérifier qu'une personne perçoit au moins 50 % de sa prestation de vieillesse sous forme de rente (art. 47c, al. 4);
- déterminer les cas spéciaux dans lesquels une personne a droit au supplément même si elle ne remplit pas la condition que 50 % de la prestation de vieillesse doit être perçue sous forme de rente (art. 47c, al. 5);
- fixer, après une période transitoire de treize ans, le montant du supplément de rente sur la base des fonds disponibles (art. 47e, al. 1, voir aussi le commentaire de la disposition transitoire c);
- fixer le taux de réduction appliqué au supplément de rente en cas d'anticipation de la perception de la rente (art. 47e, al. 2, et disposition transitoire b, al. 2);
- arrêter les modalités du versement du supplément de rente pour les personnes percevant des rentes de plusieurs institutions de prévoyance (art. 47g, al. 2).

Le projet de réforme prévoit l'abrogation de l'art. 58 (subsides pour structure d'âge défavorable) et abroge ainsi également la compétence accordée au Conseil fédéral à son al. 2.

8.5 Protection des données

Les mesures proposées ne posent pas de problème en ce qui concerne la protection des données.

Glossaire

Avoir de vieillesse	<p>Avoir qui sert au financement de la prestation de prévoyance d'un assuré. L'avoir de vieillesse comprend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Les prestations de libre passage apportées, avec les intérêts; – Les bonifications de vieillesse créditées, avec les intérêts; – Les rachats volontaires effectués, avec les intérêts.
Bases actuarielles	<p>Les institutions de prévoyance calculent le financement nécessaire pour leurs prestations au moyen de bases actuarielles. Ces bases contiennent différentes probabilités s'appuyant sur les indications de grandes caisses de pension, notamment l'espérance de vie, le risque d'invalidité et de décès ou encore la probabilité qu'une personne veuve se remarie. Les institutions de prévoyance utilisent des bases qui s'appuient, soit sur les données de grandes institutions de prévoyance de droit privé, soit sur celles de diverses institutions de prévoyance de droit public. Les entreprises d'assurance ont leurs propres bases actuarielles.</p>
Bonification de vieillesse	<p>Montant crédité annuellement à l'avoir de vieillesse d'un assuré. Les bonifications de vieillesse sont calculées annuellement en pourcentage du salaire coordonné et dépendent de l'âge de l'assuré.</p>
Compte témoin	<p>La LPP prévoit que les institutions de prévoyance enregistrées doivent tenir des comptes de vieillesse individuels conformes aux normes légales. Ces comptes témoins indiquent les prestations minimales selon la LPP devant être garanties par l'institution de prévoyance.</p>
Découvert	<p>Voir taux de couverture</p>
Déduction de coordination	<p>Montant soustrait du salaire déterminant pour calculer le salaire coordonné. La déduction s'élève actuellement à 7/8 de la rente AVS maximale, soit à 25 095 francs (2021). Avec la réforme, elle sera réduite de moitié.</p>
Fonds de garantie	<p>Fondation financée par toutes les institutions de prévoyance qui servent des prestations réglementaires. Le fonds de garantie verse des subsides aux institutions de prévoyance présentant une structure d'âge défavorable. En cas d'insolvabilité de l'employeur ou de l'institution de prévoyance, il garantit les prestations jusqu'à un montant-limite supérieur. Ce montant est fixé à une fois et demie le montant-limite supérieur prévu.</p>

Institution de libre passage	Les institutions de libre passage servent au maintien de la prévoyance. Lorsqu'une personne assurée quitte une institution de prévoyance et n'entre pas dans une nouvelle institution de prévoyance, la prestation de sortie doit être transférée à une institution de libre passage, en vertu de la LFLP.
Institutions de prévoyance enveloppantes	Les institutions de prévoyance enveloppantes sont des institutions qui servent des prestations obligatoires et subobligatoires.
Institution supplétive	Les employeurs sont tenus de s'affilier à une institution de prévoyance, faute de quoi ils sont affiliés d'office à l'Institution supplétive. Cela permet de garantir la mise en oeuvre du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. L'institution supplétive assure également les salariés et les indépendants qui ne sont pas soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire mais qui souhaitent s'assurer à titre facultatif. Les prestations de sortie des personnes qui quittent une institution de prévoyance sans lui communiquer le nom de leur institution de libre passage ou de leur nouvelle institution de prévoyance doivent aussi être versées à l'institution supplétive.
Plans de prévoyance	Sont désignés comme plans de prévoyance les prestations définies dans le règlement d'une institution de prévoyance ainsi que leur financement. Les institutions de prévoyance proposent en partie des plans de prévoyance différents (par exemple des taux de cotisation différents). Les plans au minimum LPP sont des plans de prévoyance qui assurent exclusivement les prestations obligatoires.
Primauté des cotisations	Sous le régime de la primauté des cotisations, les prestations des institutions de prévoyance sont fixées sur la base de l'avoir de vieillesse disponible. Elles dépendent donc des cotisations versées, des prestations de libre passage apportées et des rachats effectués, avec les intérêts. La très grande majorité des institutions de prévoyance appliquent la primauté des cotisations. Voir aussi: primauté des prestations.
Primauté des prestations	Sous le régime de la primauté des prestations, les prestations d'assurance sont définies en pourcentage du salaire assuré. Les cotisations sont fixées de manière à suffire pour constituer, avec les intérêts, le capital de prévoyance requis. Seule une petite minorité des institutions de prévoyance appliquent encore la primauté des prestations. La plupart appliquent la primauté des cotisations.

Provisions	Les institutions de prévoyance doivent constituer des provisions actuarielles pour couvrir les risques actuariels qu'elles supportent elles-mêmes. Les principales provisions sont celles pour l'augmentation de l'espérance de vie, les pertes sur les retraites et les risques de décès et d'invalidité.
Rachat	Les assurés ont la possibilité de combler des lacunes dans la prévoyance professionnelle en versant des cotisations supplémentaires. Cela leur donne droit à des prestations plus généreuses conformément au règlement de l'institution de prévoyance. Le rachat maximal possible est également fixé par le règlement de l'institution de prévoyance et il est défini en fonction du montant maximal des prestations prévu par le règlement.
Régime obligatoire	La LPP définit les salariés qui doivent être assurés auprès d'une institution de prévoyance et les prestations minimales qui doivent être servies par les institutions de prévoyance. Sont soumis à l'assurance obligatoire les parts de salaire comprises entre le seuil d'accès, soit entre 21 330 francs et 85 320 francs (21 510 francs et 86 040 francs en 2021).
Régime subobligatoire	Certaines institutions servent des prestations dépassant les limites du régime obligatoire; il s'agit alors de prévoyance subobligatoire.
Registre pour la prévoyance professionnelle	Toutes les institutions de prévoyance qui mettent en œuvre la prévoyance professionnelle obligatoire doivent être inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle. Elles sont nommées «institutions de prévoyance enregistrées», afin de se différencier des institutions de prévoyance qui assurent exclusivement des prestations subobligatoires et qui ne sont pas inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle.
Réserve de fluctuation de valeur	Chaque institution de prévoyance doit constituer une réserve de fluctuation de valeur pour compenser les variations sur les marchés des capitaux. Selon la stratégie de placement, cette réserve se situe entre 10 et 20 % de la fortune de prévoyance.
Salaire coordonné / salaire assuré	Partie du salaire annuel soumise à l'assurance obligatoire lorsque le seuil d'accès est atteint. Elle correspond au salaire déterminant moins la déduction de coordination et s'élève au moins à 3555 francs (3585 francs en 2021). Les parties du salaire supérieures au montant-limite de 85 320 francs (86 040 francs en 2021) ne font pas partie du salaire coordonné.

Seuil d'accès (salaire annuel minimal)	Pour être assurée obligatoirement en vertu de la LPP, une personne doit toucher d'un employeur un salaire annuel d'au moins 21 330 francs (21 510 francs en 2021). Ce salaire minimal constitue le seuil d'accès. Les personnes qui touchent un salaire inférieur ne sont pas assurées obligatoirement au 2 ^e pilier. Les personnes qui atteignent le seuil d'accès en cumulant les salaires versés par plusieurs employeurs peuvent s'assurer à titre facultatif (en règle générale auprès de l' institution supplétive).
Système de capitalisation	Dans ce système, un avoir de vieillesse est en principe constitué pour financer les prestations d'assurance dues. Les prestations de vieillesse sont donc préfinancées. Les capitaux sont placés sur le marché des capitaux. Le contraire du système de capitalisation est le système de répartition selon la LAVS dans lequel les recettes sont utilisées au fur et à mesure pour d'autres assurés.
Taux d'intérêt minimal	Taux plancher auquel doit être rémunéré l'avoir de vieillesse. Le taux d'intérêt minimal est fixé par le Conseil fédéral, qui tient compte de l'évolution des rendements de divers placements tels qu'obligations de la Confédération, autres obligations, actions et immobilier. Le taux d'intérêt minimal sera de 1 % en 2021. La rémunération des avoirs de vieillesse dépassant le cadre du régime obligatoire, et qui font donc partie de la prévoyance professionnelle subobligatoire, n'est pas fixée par le Conseil fédéral, mais par l'organe suprême de l'institution de prévoyance.
Taux d'intérêt technique	Taux d'intérêt utilisé pour déterminer la valeur actuelle des prestations futures (et des cotisations futures en primauté des prestations). Plus le taux technique est faible, plus le capital de prévoyance d'une institution de prévoyance doit être important. Le taux d'intérêt technique doit être fixé de manière à pouvoir être financé par le produit de la fortune. Il se distingue du taux d'intérêt auquel l'avoir de vieillesse est rémunéré.
Taux de conversion	Taux utilisé pour convertir l'avoir de vieillesse en rente de vieillesse annuelle. Le taux de conversion minimal est utilisé pour convertir en rente l'avoir de vieillesse constitué à l'âge ordinaire de la retraite (actuellement de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes) dans la prévoyance professionnelle obligatoire (régime obligatoire). Il est actuellement de 6,8 %. La réforme prévoit de le réduire à 6 %.

Taux de couverture Le taux de couverture d'une institution de prévoyance correspond au rapport entre ses engagements et sa fortune de prévoyance. Si les engagements de l'institution dépassent sa fortune, elle est en découvert et doit être assainie.

Bibliographie

Müller, André; Schoch, Tobias; Bachmann, Thomas; Egli, Florian; Marti, Michael; Walker, Philipp; Böhringer, Christoph. Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 9/14. Berne: Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Müller, André; Marti, Michael; Elbel, Roman; Strahm, Svenja; Schoch Tobias (2020). Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform). Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne, Arbeitskosten und Umverteilung. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 13/20. Berne: Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

