

01.400

Initiative parlementaire
Loi fédérale sur la continuation de l'assurance
des travailleuses dans la prévoyance professionnelle

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé
du Conseil des Etats

du 16 janvier 2001

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LRC), nous vous transmettons le rapport annexé avec une proposition, en même temps qu'au Conseil fédéral pour prise de position.

La Commission propose, à l'unanimité, d'adopter le projet d'arrêté annexé.

16 janvier 2001

Au nom de la Commission:

La présidente, Christine Beerli

Rapport

1 Génèse du projet

Lors de sa séance du 16 janvier 2001, la Commission a examiné le problème de la différence d'âge de la retraite des femmes dans la loi fédérale sur l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LAVS) et la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), existant depuis le 1er janvier 2001. La 10^{ème} révision de la LAVS a relevé l'âge de la retraite des femmes à 63 ans, alors que celui-ci reste à 62 ans jusqu'à la 1^{ère} révision de la LPP. La Commission a accepté à l'unanimité une proposition soumettant au Conseil un projet de loi fédérale, par le biais d'une initiative de commission au sens de l'art. 21^{er} al. 3 de la loi sur les rapports entre les conseils. La loi doit être déclarée urgente et sa validité limitée à 2004.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Problématique

L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 1997, de la 10^e révision de l'AVS a introduit, entre autres, l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans. Celle-ci s'est déroulée en deux étapes. La première étape d'augmentation s'est réalisée au 1er janvier 2001 et a fait passer l'âge de la retraite des femmes dans l'AVS à 63 ans. Lors de la deuxième étape, l'âge de la retraite des femmes passera à 64 ans le 1^{er} janvier 2005.

Les femmes qui désirent percevoir leur rente de vieillesse à l'âge de 62 ans peuvent le faire dans le cadre de la retraite flexible. Elles subissent cependant une réduction de la rente de 3,4 % par année d'anticipation, ce qui correspond à la moitié de la réduction de la rente des hommes. Cette réglementation concerne les femmes de la classe d'âge jusqu'à et y compris l'année 1947. Les femmes plus jeunes subissent le même taux de réduction que les hommes. La réduction de leur rente s'élèvera alors, si elles décidaient d'anticiper l'âge de la rente, à 6,8 % par année d'anticipation.

Dans la prévoyance professionnelle, l'âge de la retraite reste, comme jusqu'ici, fixé à 62 ans. L'augmentation de l'âge de la retraite des femmes dans l'AVS a certes conduit à une discussion sur l'adaptation de la limite d'âge de la prévoyance professionnelle. Le Parlement y a finalement renoncé car l'on s'attendait, de manière générale, à ce que la 1^{ère} révision de la LPP puisse entrer en vigueur encore avant le 1er janvier 2001 et qu'elle réalise l'équivalence des âges de la retraite de l'AVS et de la LPP.

Entretemps, la 1^{re} révision de la LPP a été retardée. Le Conseil fédéral a adopté le message y relatif le 1er mars 2000 et l'affaire est actuellement traitée par le Conseil national. Toutefois, la révision pourra entrer en vigueur au plus tôt au 1^{er} janvier 2003. Dans l'intervalle, ces âges de la retraite dissemblables génèrent différents problèmes. Il faut, en particulier, distinguer trois situations.

2.2 Conséquences des différences d'âge de la retraite entre l'AVS et la LPP

2.2.1 Retraite à 62 ans

De nombreuses femmes ont planifié leur retraite à 62 ans. Cela, entre autres, parce que souvent, à ce moment-là, leur époux est également pensionné. Ces femmes peuvent percevoir leur rente de vieillesse de l'AVS à 62 ans, mais elles doivent accepter la réduction de la rente de 3,4 %. Elles atteignent simultanément l'âge légal de la retraite de la LPP et ont ainsi droit à une rente de vieillesse LPP non réduite.

2.2.2 Retraite à 63 ans dans une caisse de pensions enveloppante

Environ la moitié des femmes est assurée à une caisse de pensions prévoyant la flexibilisation de l'âge de la retraite. Dans ces caisses, la flexibilité joue, en règle générale, non seulement pour la période antérieure à l'âge de 62 ans, mais aussi souvent de 62 à 65 ans. Si les femmes qui travaillent sont assurées à une telle caisse de pensions au-delà de l'âge de 62 ans, leur taux de conversion¹ est alors augmenté en conséquence.

Les femmes assujetties à une institution de prévoyance offrant ce type de retraite flexible et qui prennent leur retraite à 63 ans perçoivent une rente non réduite de l'AVS ainsi qu'une rente de la prévoyance professionnelle augmentée. Quelques institutions de prévoyance ont déjà adapté leur règlement au 1^{er} janvier 2001 en fonction de l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes dans l'AVS.

2.2.3 Retraite à 63 ans dans une caisse minimale LPP

L'âge de la retraite flexible existe seulement dans la prévoyance professionnelle surobligatoire. En d'autres termes, aucune caisse de pension ne peut être contrainte, sur la base de la législation actuelle, à élever l'âge réglementaire de la retraite des femmes en fonction de l'âge de la retraite dans l'AVS. Une femme qui est affiliée à une telle caisse de pension ne connaissant que les prestations minimales au sens de la LPP et qui souhaite continuer à travailler jusqu'à 63 ans pour des raisons personnelles ou économiques sera confrontée au problème suivant: elle devra percevoir sa rente de la prévoyance professionnelle, même si elle ne le souhaite pas. Il est évident que l'accumulation des revenus et de la rente de la prévoyance professionnelle est désavantageuse du point de vue fiscal.

¹ Le taux de conversion est la valeur mathématique permettant de transformer l'avoir de vieillesse en rente de vieillesse annuelle (avoir de vieillesse x 7,2% = rente annuelle). Par exemple: un avoir de vieillesse de 100 000 francs donne une rente annuelle de 7200 francs.

2.3 Esquisses de solution

2.3.1 Recommandations de l'Office fédéral des assurances sociales et de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP)

En août dernier, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a recommandé aux institutions de prévoyance de permettre aux femmes qui le désirent de continuer d'être assurées jusqu'à l'âge de 63 ans et d'adapter leurs règlements en conséquence. Cette recommandation a été reprise par l'ASIP qui l'a transmise aux institutions de prévoyance faisant partie de cette association. De nombreuses institutions de prévoyance ont suivi cette recommandation. Il résulte d'un sondage auprès des principales institutions de prévoyance sous la surveillance de l'OFAS que celles-ci offrent des solutions pragmatiques aux femmes concernées. Les conseils de fondation (non paritaires) des fondations collectives interrogées ont renoncé à fixer l'âge de la retraite réglementaire des femmes à 63 ans, cela sans consulter les organes paritaires des caisses de pension affiliées. En résumé, les solutions suivantes ont été développées (avec de petites différences selon les institutions de prévoyance interrogées):

- versement anticipé de la rente à 62 ans,
- retraite LPP à l'âge de 62 ans et continuation de l'assurance surobligatoire,
- conversion de l'avoir de vieillesse en rente avec report du versement,
- report d'une année exempt de cotisations, avec intérêts et augmentation du taux de conversion en conséquence,
- continuation de l'assurance aux mêmes conditions qu'actuellement, avec épargne et couverture du risque,
- continuation de l'assurance avec épargne, mais sans couverture du risque.

D'après les estimations de l'OFAS, 6400 femmes qui sont assurées pour la prévoyance professionnelle devraient atteindre l'âge de 62 ans en 2001. Le problème de la différence entre l'âge de la retraite AVS et l'âge de la retraite LPP est déjà résolu de manière satisfaisante pour un grand nombre de ces femmes. Il n'en demeure pas moins qu'un groupe important de femmes pourrait pâtir de cette différence d'âge dans l'AVS et la LPP.

2.3.2 Réglementation légale sur la continuation de l'assurance des travailleuses dans la prévoyance professionnelle

L'âge de la retraite des femmes dans la prévoyance professionnelle devra être adapté à l'âge de la retraite AVS dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. Il ne serait pas judicieux de sortir ce point de la révision en cours pour les raisons suivantes:

- Dans la 1^{re} révision de la LPP, le taux de conversion devra être adapté à l'augmentation de l'espérance de vie. Cette adaptation s'effectue aussi en fonction de l'augmentation de l'âge de la retraite. Une anticipation entraînerait des complications.

- L'uniformisation de l'âge de la retraite devra être examinée dans le cadre de la discussion sur le développement de l'âge de la retraite flexible. Cette discussion est complexe et ne peut pas avoir lieu à l'occasion d'une mesure urgente.
- De nombreuses femmes ont pris leurs dispositions en vue d'un départ à la retraite à l'âge de 62 ans et doivent déjà s'attendre à une diminution de la rente AVS. Elles ne doivent pas encore subir une réduction inattendue de leur rente LPP d'environ 6 %.

Pour les raisons susmentionnées, une élévation prématurée de l'âge de la retraite ne serait pas la bonne solution. Par conséquent, le Conseil fédéral prévoit que les institutions de prévoyance devront permettre aux femmes désireuses de travailler jusqu'à l'âge de 63 ans de continuer d'être assurées.

2.3.3 Urgence

L'administration pensait que le problème de la divergence entre l'AVS et la prévoyance professionnelle sur l'âge de la retraite serait résolu avec les recommandations de l'OFAS et de l'ASIP. Mais tel n'a pas été le cas. C'est pourquoi, des mesures urgentes s'imposent pour que les femmes concernées limitent les dégâts. Une solution rapide est également dans l'intérêt des institutions de prévoyance et des employeurs, car le problème de l'annulation rétroactive des rentes et du paiement des cotisations risque de s'aggraver au fil des mois.

2.3.4 Troisième pilier

Un problème analogue se pose dans le cadre du troisième pilier. En effet, d'après l'art. 3, al. 1 de l'ordonnance sur les déductions admises fiscalement des formes reconnues de prévoyance (OPP 3²), l'âge de la retraite LPP est déterminant pour le versement des prestations et pour l'exonération fiscale. Par la modification de l'OPP3, l'âge de la retraite au sens de la LAVS sera déterminant lors de l'année 2001 déjà.

3 Commentaire des différentes dispositions

Titre et préambule

Cette loi ne modifie pas l'âge de la retraite dans la prévoyance professionnelle (voir ch. 2.3.2 ci-dessus); elle donne le droit aux femmes assujetties au deuxième pilier de poursuivre cette assurance, qui, à la suite de l'élévation de l'âge de la retraite dans l'AVS à 63 ans sont encore actives.

Art. 1

Les femmes qui travaillent jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de la retraite de l'AVS ont le droit de continuer l'assurance dans la prévoyance professionnelle si elles remplissent les conditions générales et légales d'assujettissement. Sous réserve d'une disposition réglementaire plus favorable, elles doivent notamment avoir un revenu au moins égal à la rente de vieillesse annuelle maximale (24 720 fr.), et être assujetties au 2^e pilier.

Art. 2

Les femmes qui poursuivent l'assurance sont créditées de bonifications de vieillesse complémentaires annuelles au taux de 18 % du salaire coordonné (salaire brut moins déduction de coordination de 24 720 fr.). Cela augmente en conséquence leur avoir de vieillesse.

Du point de vue technique, la continuation de l'assurance pour des âges de la retraite identiques représente un ajournement. A cet effet, il y a lieu d'adapter le taux de conversion. Les règlements des institutions de prévoyance doivent opérer cette adaptation. Dans son bulletin sur la prévoyance professionnelle du 5 février 1988, l'OFAS préconise un taux de conversion de 7,4 % (au lieu de 7,2 %) pour les femmes qui perçoivent la rente au plus tôt à l'âge de 63 ans.

Art. 3

Les femmes actives dont l'assujettissement à la LPP prend fin lorsqu'elles atteignent l'âge de 62 ans peuvent continuer à être assurées. Elles peuvent éventuellement restituer la rente déjà perçue et reverser les contributions dues. Conformément à l'art. 66 LPP, l'employeur doit verser au moins la moitié des cotisations dues.

Art. 4

La loi doit être déclarée urgente. L'urgence temporelle résulte de l'art. 3 en premier lieu. Les restitutions doivent être limitées autant que possible, car elles génèrent un surcroît de dépenses pour toutes les intéressées. Une entrée en vigueur rapide de la réglementation peut diminuer le nombre de cas, et ainsi, lorsqu'il y a lieu à restitution, celle-ci garde une dimension limitée dans le temps.

La loi déploiera ses effets jusqu'à l'entrée en vigueur de la 1^{ère} révision de la LPP, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le présent projet n'entraîne en particulier aucune conséquence financière et aucun effet sur l'état du personnel, du point de vue du service public.

5 Constitutionnalité

La loi fédérale se fonde sur l'art. 113, al. 1, de la Constitution du 18 avril 1999.