

14.088

Message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020

du 19 novembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 ainsi que le projet d'arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée, en vous priant de les adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2003 | P | 03.3434 | Indexation des rentes AVS
(N 2.10.03, Commission spéciale CN 03.047; E 2.12.03) |
| 2005 | M | 03.3454 | Pour un financement transparent de l'AVS
(E 18.9.03, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CE 00.014; N 3.3.05) |
| 2005 | M | 03.3570 | Assurer la viabilité à long terme du Fonds AVS/AI
(E 4.12.03, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CE; N 3.3.05) |
| 2005 | M | 04.3623 | Flexibilisation de la prise de la retraite
(N 3.3.05, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN 03.467; E 20.9.05; N 29.11.05) |
| 2007 | P | 07.3325 | Assouplissement de l'âge de la retraite. Introduction d'une rente complémentaire dans le cadre d'un système à trois échelons (E 2.10.07, Heberlein) |
| 2010 | P | 10.3057 | Taux de conversion LPP. Suite de l'épisode
(N 18.6.10, Parmelin) |
| 2011 | M | 11.3113 | AVS et AI. Adoption de règles budgétaires
(E 15.6.11, Luginbühl; N 12.12.11) |
| 2012 | P | 12.3318 | Améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à employeurs multiples (E 1.6.12, Fetz) |
| 2012 | P | 12.3731 | Éliminer les discriminations dans la LPP
(N 14.12.12, Vitali) |
| 2012 | P | 12.3811 | Caisse de pension. Garantir les prestations de vieillesse en abaissant l'âge de constitution de l'épargne
(N 14.12.12, Groupe BD) |

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2013 | P | 12.3981 | Deuxième pilier pour les indépendants travaillant seuls
(N 20.3.13, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN 08.478) |
| 2013 | P | 12.4223 | Maintenir l'assiette des cotisations AVS
(N 22.3.13, Humbel) |
| 2013 | M | 12.3974 | Prévoyance des personnes travaillant pour plusieurs employeurs ou ayant de bas revenus (N 20.3.13, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN; E 17.9.13) |
| 2013 | P | 13.3518 | Réforme LPP. Financement décentralisé pour la génération transitoire (E 19.9.13, Gutzwiller) |
| 2013 | M | 13.3125 | Autoriser les étrangers à siéger dans le comité de direction des caisses de compensation professionnelles
(N 21.6.13, Frehner; E 12.12.13) |
| 2013 | P | 13.3834 | Prévoyance professionnelle. Impact de la modification du taux de conversion (E 12.12.13, Egerszegi-Obrist) |
| 2014 | P | 14.3581 | Effets de l'indice mixte dans l'AVS
(E 16.9.14, Maury Pasquier) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 novembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La Suisse dispose d'un système de prévoyance solide. L'évolution démographique rend toutefois une consolidation de ce système nécessaire. En effet, elle affecte surtout l'assurance-vieillesse et survivants (1^{er} pilier), financée par répartition, tandis que la prévoyance professionnelle (2^e pilier), assurance d'épargne, est principalement confrontée à l'augmentation de l'espérance de vie et à l'insuffisance du rendement des placements. La réforme de la prévoyance vieillesse 2020 répond à ces défis. Les mesures présentées visent à maintenir le niveau des prestations de vieillesse et à assurer l'équilibre financier des 1^{er} et 2^e piliers. Elles permettent également d'améliorer la répartition des excédents, la transparence et la surveillance de la prévoyance professionnelle. Les mesures proposées entendent répondre à l'évolution de la société.

Contexte

Cette dernière décennie, les tentatives d'adaptation du régime de la prévoyance vieillesse ont échoué, pour différentes raisons. En effet, les projets de révision menés de manière isolée n'ont pas convaincu, en particulier parce qu'ils n'étaient pas jugés suffisamment équilibrés. Le Conseil fédéral tient compte de ces résultats en présentant une réforme globale de la prévoyance vieillesse. Cette approche assure l'élaboration de solutions cohérentes et équilibrées pour faire face aux défis démographiques et économiques qui touchent l'ensemble du régime de la prévoyance vieillesse. Elle met au centre des préoccupations les intérêts des assurés et apporte la transparence nécessaire à leur confiance en offrant la garantie d'un bon équilibre entre les diverses mesures prises dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), d'une part, et dans la prévoyance professionnelle, d'autre part.

Contenu du projet

Les modifications principales sont les suivantes:

De l'âge de la retraite à l'âge de référence, et introduction d'un modèle flexible de retraite

A l'heure actuelle, l'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes, tant dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle. Les possibilités de percevoir les prestations de vieillesse de manière flexible sont limitées. Or, ce système rigide ne répond plus suffisamment aux besoins des assurés, ni au contexte démographique. C'est pourquoi il est proposé de remplacer la notion d'«âge de la retraite» par celle d'«âge de référence», qui offre une grande souplesse vers le bas et vers le haut. Cet âge de référence est fixé à 65 ans pour les hommes et pour les femmes dans l'AVS et dans la prévoyance professionnelle. En outre, diverses possibilités sont proposées afin de moduler la retraite de manière flexible entre 62 et 70 ans selon les besoins individuels. Dans la prévoyance professionnelle l'âge minimal de la retraite sera porté à 62 ans, mais il restera possible dans certains cas particuliers de prendre sa retraite avant 62 ans. En outre, le

projet introduit dans l'AVS un modèle d'anticipation du versement de la rente favorable aux personnes ayant des bas revenus (principalement des femmes), pour lesquelles une retraite anticipée serait difficilement envisageable avec les taux de réduction ordinaires.

Prévoyance professionnelle: adaptation du taux de conversion minimal aux conditions économiques, avec mesures de compensation permettant de maintenir le niveau des prestations

Dans la prévoyance professionnelle, l'augmentation constante de l'espérance de vie se répercute sur la durée pendant laquelle les assurés touchent leur rente. Dans le même temps, les rendements insuffisants réalisés par l'assurance ces dernières années se font ressentir. C'est pourquoi le taux de conversion doit être adapté en conséquence sans péjorer pour autant la prévoyance des assurés. Le taux de conversion minimal diminuera de 0,2 point par an pendant quatre ans, pour atteindre 6,0 % au final. Les rentes en cours à l'entrée en vigueur du projet ne sont pas concernées par cette adaptation.

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

- La déduction de coordination sera supprimée. Le salaire annuel sera donc assuré dans son intégralité jusqu'à 84 240 francs. En plus de simplifier la prévoyance professionnelle, cette mesure a aussi l'avantage d'augmenter le salaire assuré et d'améliorer ainsi en particulier la prévoyance professionnelle des personnes qui travaillent à temps partiel ou pour plusieurs employeurs, soit une majorité de femmes.*
- Les taux des bonifications de vieillesse seront adaptés de façon à maintenir, en combinaison avec la suppression de la déduction de coordination, le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse. Ils seront échelonnés de façon à ne plus augmenter à partir de 45 ans, supprimant ainsi les coûts supplémentaires pour les personnes de 55 ans et plus. La différence de coûts de la prévoyance professionnelle entre les travailleurs plus jeunes et les travailleurs plus âgés est ainsi moins marquée, ce qui améliore la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail.*
- Une réglementation transitoire est prévue pour les assurés âgés qui n'auront plus le temps d'augmenter leur avoir de vieillesse, afin de garantir le niveau de leur rente de vieillesse dans le régime obligatoire du 2^e pilier via des subsides du fonds de garantie.*

Prévoyance professionnelle: répartition équitable des excédents et amélioration de la transparence et de la surveillance

Il importe que les excédents réalisés par les compagnies d'assurance-vie privées soient répartis équitablement entre les assurés et les assureurs. Aussi convient-il de relever de 90 à 92 % la participation minimale des assurés aux excédents (quote-part minimale). Des mesures supplémentaires d'amélioration de la transparence et

de la surveillance seront prises pour renforcer la confiance des assurés dans leur institution de prévoyance (caisse de pensions). Il faut que les primes prélevées pour couvrir les risques d'invalidité et de décès soient clairement proportionnées aux prestations.

AVS: rente de veuve davantage axée sur la période éducative

Afin de prendre en considération les changements de la société, le projet prévoit de réserver à l'avenir la rente de veuve AVS aux femmes qui, au moment du décès de leur conjoint, ont un enfant ayant droit à une rente d'orphelin ou nécessitant des soins. En outre, son montant passera de 80 à 60 % de la rente de vieillesse. Dans le même temps, le montant de la rente d'orphelin passera de 40 à 50 % de la rente de vieillesse. Les rentes de veuve et d'orphelin en cours ne sont pas concernées par ces changements. Une réglementation transitoire est par ailleurs prévue pour les femmes âgées de plus de 50 ans.

AVS: égalité de traitement en matière de cotisations

Les taux de cotisation AVS des indépendants et des salariés seront harmonisés et le barème dégressif supprimé. Parallèlement, les indépendants ne pourront plus déduire du salaire soumis à l'AVS la moitié des rachats qu'ils ont effectués dans leur institution de prévoyance. Ces adaptations vont dans le sens d'une égalité de traitement entre salariés et indépendants.

Prévoyance professionnelle: amélioration de la protection d'assurance

A l'heure actuelle, il faut un salaire supérieur à environ 21 000 francs pour pouvoir accéder à la prévoyance professionnelle obligatoire. Il est proposé d'abaisser ce seuil à environ 14 000 francs, afin qu'environ 90 % des salariés bénéficient de l'assurance obligatoire. L'impact de cette mesure est particulièrement significatif pour les personnes occupées à temps partiel et pour celles qui travaillent pour plusieurs employeurs, soit majoritairement des femmes. Combiné avec la suppression de la déduction de coordination et le relèvement de l'âge de référence à 65 ans, l'abaissement du seuil d'accès aura un impact très positif sur les rentes de vieillesse du 2^e pilier des femmes concernées.

AVS: relèvement de la TVA en faveur de l'AVS

Selon le scénario de référence sur lequel s'appuie le projet, l'AVS aura besoin d'un financement supplémentaire de 8,3 milliards de francs jusqu'en 2030. Les mesures relatives aux prestations et aux cotisations permettent de réduire ce besoin à 7,0 milliards de francs, montant qui pourra être couvert par une augmentation de la TVA. En effet, la TVA est une source de financement qui permet de répartir la charge financière supplémentaire sur l'ensemble de la population et non uniquement sur les actifs. Il est par conséquent prévu de relever progressivement la TVA, de 1,5 point au plus. La première augmentation, proportionnelle, de 1 point, aura lieu dès l'entrée en vigueur de la réforme. Le demi-point restant pourra être mobilisé par le législateur lorsque la situation financière de l'AVS l'exigera.

AVS: mécanisme d'intervention pour des temps difficiles

Le projet prévoit l'introduction dans l'AVS d'un mécanisme d'intervention financier dont l'objectif est de garantir les liquidités du Fonds de compensation de l'AVS. Si le niveau du Fonds menace de descendre au-dessous de 70 % des dépenses annuelles, le Conseil fédéral devra soumettre à l'Assemblée fédérale des mesures de consolidation financière. Dans le cas où le niveau du Fonds passera sous ce seuil de 70 %, des mesures automatiques seront prises: les cotisations seront augmentées et l'adaptation des rentes sera restreinte. Dès que le Fonds aura atteint à nouveau 70 % au moins des dépenses annuelles, ces mesures seront levées.

AVS: simplification des flux financiers entre l'AVS et la Confédération

Afin d'augmenter la transparence des flux financiers entre l'AVS et la Confédération, il est proposé de simplifier la réglementation relative au financement de cette assurance. Actuellement, une part de 17 % des recettes du point supplémentaire de TVA («pour-cent démographique») perçu depuis 1999 en faveur de l'AVS est attribuée à la Confédération. Elle reviendra désormais à l'AVS. En contrepartie, la participation de la Confédération au financement de l'assurance passera de 19,55 % à 18 % des dépenses de l'AVS. Cette adaptation permettra également d'alléger la pression de l'évolution démographique sur le financement des autres tâches de la Confédération. Contrairement aux règles de financement en vigueur dans l'assurance-invalidité (AI), la contribution de la Confédération ne sera pas couplée à l'évolution de la TVA. Le maintien d'une contribution proportionnelle aux dépenses de l'AVS a pour conséquences que la Confédération continuera à supporter les charges liées à l'évolution démographique.

Forme de l'acte à adopter

La réforme de la prévoyance vieillesse 2020 est conçue sous la forme d'un acte modificateur unique contenant l'ensemble des modifications des lois concernées par le projet. Elle contient aussi un projet d'arrêté fédéral modifiant la Constitution en vue d'un financement additionnel en faveur de l'AVS. Les deux actes sont liés: les mesures contenues dans la loi entreront en vigueur à condition que l'arrêté fédéral soit accepté; le financement additionnel prévu par l'arrêté fédéral ne pourra être mis en œuvre que si la loi est modifiée de façon à satisfaire aux conditions de l'arrêté fédéral.

Table des matières

Condensé	3
1 Partie générale	12
1.1 Contexte	12
1.2 Objectifs	12
1.3 Méthode	14
1.4 Evolution depuis les dernières révisions	15
1.4.1 Evolution de l'AVS depuis la 10 ^e révision de l'AVS	15
1.4.2 Evolution dans la prévoyance professionnelle	17
1.5 Nécessité d'agir dans la prévoyance vieillesse	19
1.6 Evolution démographique et économique	20
1.6.1 Evolution démographique	20
1.6.2 Evolution économique	23
1.7 Perspectives de financement	25
1.7.1 Contexte	26
1.7.2 Perspectives financières de l'AVS	27
1.7.3 Perspectives financières de la prévoyance professionnelle	29
1.8 Travaux préparatoires	33
1.9 Initiatives populaires fédérales	39
2 Dispositif proposé	41
2.1 Dispositions portant sur la retraite	41
2.1.1 Généralités	41
2.1.2 Age de référence identique de 65 ans pour les femmes et pour les hommes	42
2.1.2.1 Motifs plaidant pour une harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	43
2.1.2.2 Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans	44
2.1.2.3 Conséquences financières du relèvement de l'âge de référence	45
2.1.3 Flexibilisation de la retraite	47
2.1.3.1 Réglementation en vigueur	47
2.1.3.2 Retraite flexible: aperçu du système proposé	48
2.1.3.3 Perception partielle des prestations de vieillesse	49
2.1.3.4 Perception des prestations de vieillesse avant l'âge de référence	50
2.1.3.5 Retraite après l'âge de référence	54
2.1.3.6 Prise en compte des cotisations et suppression de la franchise dans l'AVS	55
2.1.3.7 Conséquences financières de la flexibilisation de la retraite	56
2.1.3.8 Questions spécifiques à l'AVS	58
2.1.3.9 Coordination avec les autres assurances sociales	59

2.1.4	Anticipation de la rente AVS pour les personnes disposant de bas à moyens revenus	62
2.1.4.1	Nécessité d'une réglementation	63
2.1.4.2	Description du modèle	63
2.1.4.3	Cercle des bénéficiaires	65
2.1.4.4	Conséquences financières	67
2.2	Adaptation du taux de conversion minimal et mesures de compensation dans la prévoyance professionnelle	68
2.2.1	Adaptation du taux de conversion minimal	68
2.2.2	Vue d'ensemble et tendances concernant le taux de conversion	70
2.2.3	Mesures de compensation	71
2.2.3.1	Suppression de la déduction de coordination	71
2.2.3.2	Adaptation des taux des bonifications de vieillesse	72
2.2.3.3	Mesure en faveur de la génération transitoire	74
2.2.4	Vue d'ensemble concernant les mesures de compensation	78
2.2.5	Conséquences financières de l'adaptation du taux de conversion minimal et des mesures de compensation	79
2.2.6	Mesures examinées mais non retenues	80
2.2.7	Elaboration d'un matériel statistique transparent	84
2.3	Mesures d'ordre institutionnel dans la prévoyance professionnelle	84
2.3.1	Participation des assurés aux excédents et quote-part minimale	85
2.3.2	Primes de risque	86
2.4	Mesures relatives aux prestations et aux cotisations	87
2.4.1	Adaptation de la réglementation relative aux rentes de survivants de l'AVS	87
2.4.1.1	Prestations de survivants ciblées dans l'AVS	88
2.4.1.2	Suppression progressive du droit à la rente de veuve des femmes sans enfant	89
2.4.1.3	Adaptation de la réglementation pour les veuves et les veufs avec des enfants et du montant de la rente d'orphelin	90
2.4.1.4	Conséquences financières de la réglementation proposée	92
2.4.1.5	Maintien de la réglementation dans la LPP	93
2.4.1.6	Maintien de la réglementation dans les autres assurances sociales	94
2.4.2	Mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS	94
2.4.2.1	Suppression du barème dégressif	94
2.4.2.2	Harmonisation des taux de cotisation	95
2.4.2.3	Rachats dans le 2 ^e pilier	96
2.4.2.4	Conséquences financières des mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS	96

2.4.3	Mesures pour l'amélioration de la prévoyance professionnelle	98
2.4.3.1	Chômeurs âgés	98
2.4.3.2	Abaissement du seuil d'accès LPP	99
2.5	Mesures liées au financement de l'AVS	101
2.5.1	Financement additionnel en faveur de l'AVS	101
2.5.1.1	Mesures examinées	102
2.5.1.2	Relèvement de la TVA	103
2.5.1.3	Mise en œuvre du relèvement de la TVA	104
2.5.1.4	Conséquences financières sur l'AVS	105
2.5.2	Mécanisme d'intervention financier dans l'AVS	106
2.5.2.1	Contexte	106
2.5.2.2	Niveau du Fonds de compensation AVS	106
2.5.2.3	Eléments du mécanisme d'intervention	107
2.5.2.4	Mesures automatiques	108
2.5.2.5	Coordination avec les autres assurances sociales	109
2.5.3	Redéfinition de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS	110
2.5.3.1	Financement de l'AVS par les pouvoirs publics	110
2.5.3.2	Evolution de la contribution de la Confédération	111
2.5.3.3	Réglementation dans l'AI	111
2.5.3.4	Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS	112
2.6	Autres adaptations dans l'AVS et dans la LPP	114
2.6.1	Autres adaptations relatives à l'AVS	114
2.6.2	Autres adaptations dans la prévoyance professionnelle	117
2.7	Résultats de la procédure de consultation	120
2.8	Avis des commissions fédérales	125
2.8.1	Commission fédérale AVS/AI	126
2.8.2	Commission fédérale LPP	127
2.9	Comparaison internationale	127
2.10	Classement des interventions parlementaires	128
2.10.1	Adaptation des rentes de l'AVS et évolution de l'indice mixte	130
2.10.2	Assiette des cotisations de l'AVS	135
3	Commentaire des dispositions	136
3.1	Arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée	136
3.2	Code civil (CC)	137
3.3	Loi sur la TVA (LTVA)	137
3.4	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	139
3.5	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	139

3.6	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	140
3.7	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)	169
3.8	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)	171
3.9	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)	172
3.10	Loi sur le libre passage (LFLP)	192
3.11	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)	197
3.12	Loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)	197
3.13	Loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG)	198
3.14	Loi sur l'assurance-chômage (LACI)	198
3.15	Loi sur la surveillance des entreprises d'assurances (LSA)	199
3.16	Loi fédérale sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS	203
4	Conséquences	204
4.1	Conséquences financières sur les assurances sociales	204
4.1.1	Conséquences sur l'AVS	204
4.1.2	Conséquences sur la prévoyance professionnelle	205
4.1.3	Conséquences sur l'assurance-invalidité	205
4.1.4	Conséquences sur les prestations complémentaires	206
4.1.5	Conséquences sur l'assurance-chômage	206
4.1.6	Conséquences sur l'assurance-accidents, sur l'assurance militaire et sur l'assurance perte de gain en cas de service et de maternité	207
4.2	Conséquences pour la Confédération	207
4.3	Conséquences pour les cantons et les communes	210
4.4	Conséquences sur l'aide sociale	211
4.5	Conséquences pour les assurés	212
4.6	Conséquences économiques	213
4.6.1	Financement additionnel par la TVA	213
4.6.2	Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle	217
4.6.3	Harmonisation de l'âge de référence et flexibilisation de la retraite	222
4.6.4	Mécanisme d'intervention	223
4.7	Conséquences sociales	224
4.7.1	Relèvement de la TVA	224
4.7.2	Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle	225
4.7.3	Harmonisation de l'âge de référence	227
5	Relation avec le programme de la législature	228

6 Aspects juridiques	228
6.1 Constitutionnalité et légalité	228
6.2 Compatibilité de la Suisse avec les obligations internationales	228
6.2.1 Instruments des Nations Unies	228
6.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du Travail	229
6.2.3 Instruments du Conseil de l'Europe	229
6.2.4 Droit de l'Union européenne	230
6.2.5 Compatibilité des différentes mesures avec le droit international	230
6.2.5.1 Mesures relatives à la retraite	230
6.2.5.2 Mesures relatives à la prévoyance professionnelle	231
6.2.5.3 Mesures relatives aux prestations	231
6.2.5.4 Fin de l'obligation de cotiser en cas d'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse AVS	231
6.2.5.5 Anticipation dans l'AVS et années de jeunesse	232
6.2.5.6 Mesures relatives au financement de l'AVS	232
6.2.5.7 Autres mesures	233
6.3 Forme de l'acte à adopter	233
6.4 Frein aux dépenses	233
6.5 Délégation de compétences législatives	233
6.6 Conformité à la législation sur la protection des données	235
Annexe: Budget de l'AVS	236
Loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 (Projet)	243
Arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (Projet)	283

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

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

L'analyse des motifs du rejet des dernières révisions montre qu'une réforme dans le domaine de la prévoyance vieillesse doit mieux tenir compte des attentes des assurés, en mettant leurs intérêts au centre des préoccupations. Ce faisant, elle doit également apporter des réponses claires aux problèmes soulevés. Ainsi, il est indispensable de définir clairement quels objectifs sont poursuivis et moyennant quelles mesures, tout en présentant les conséquences sur l'ensemble de la prévoyance vieillesse. Une telle approche exige une vision d'ensemble.

C'est pourquoi le Conseil fédéral propose une réforme commune et globale au 1^{er} et au 2^e pilier dans le cadre d'un projet unique. Ce faisant, il vise des solutions appropriées et socialement équilibrées pour faire face aux défis communs de la prévoyance vieillesse, tout en apportant des réponses ciblées aux problèmes spécifiques à chaque régime. L'approche globale préconisée ne remet pas en cause la structure actuelle de notre régime des trois piliers, qui a fait ses preuves, et qui est souvent pris pour exemple dans de nombreux pays comme étant le plus stable.

1.2 Objectifs

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

La Constitution (Cst.)¹ donne mandat à la Confédération de prendre des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante, qui repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle². Si le 1^{er} pilier doit couvrir les besoins vitaux de manière adéquate, le cas échéant avec le complément des prestations complémentaires, le rôle attribué plus spécifiquement au 2^e pilier est d'assurer de manière appropriée, avec le 1^{er} pilier, le maintien du niveau de vie antérieur. Selon l'interprétation constante des dispositions de la Constitution par le Conseil fédéral, interprétation qui a été formulée pour la première fois à l'occasion de l'institution du régime des trois piliers en 1972, ce maintien est considéré comme assuré de manière appropriée lorsque les rentes de l'AVS et de l'AI et celles de la prévoyance professionnelle permettent ensemble d'atteindre le niveau de 60 % du dernier revenu, jusqu'à concurrence d'un montant maximum d'environ 85 000 francs. Le régime des trois piliers implique par conséquent que la conjugaison des différents piliers permette d'atteindre les objectifs visés.

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

Maintenir le niveau des prestations durant la retraite

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

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

Le 1^{er} pilier et le 2^e pilier sont confrontés de manière distincte aux effets de l'évolution démographique et économique. Le système de financement par répartition du 1^{er} pilier, qui exige un équilibre entre les recettes et les dépenses courantes, est mis à l'épreuve par les changements de la structure d'âges. Le système de financement par capitalisation du 2^e pilier est, quant à lui, touché essentiellement par la prolongation de la durée de retraite, qui implique que les rentes doivent être versées sur une période plus longue que celle impliquée par le taux de conversion minimal valable actuellement. Les effets de la conjoncture se traduisent également différemment. Si

¹ RS 101

² Art. 113 Cst.

l'AVS tire avantage d'un développement conjoncturel favorable compte tenu de l'accroissement de la masse salariale, la prévoyance professionnelle n'en profite pas autant. Elle est sous l'influence de l'affaiblissement des possibilités de placement et du bas niveau des taux d'intérêt. Compte tenu de ces différences, il importe de proposer des mesures ciblées pour garantir la stabilité financière de chacun des deux régimes. Ces mesures doivent permettre, ensemble, de garantir le maintien du niveau des prestations.

Adapter la prévoyance vieillesse à l'évolution de la société

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

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

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

1.3 Méthode

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

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

Une réforme globale de la prévoyance vieillesse est un gage de transparence. Elle permet d'expliquer aux assurés et aux citoyens comment l'équilibre financier des 1^{er}

et 2^e piliers peut être maintenu et garanti à long terme et quel sera l'impact pour eux des mesures nécessaires à cette fin. Les enjeux et les solutions envisagées doivent être présentés clairement. Il est important pour eux d'avoir la certitude que la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 garantit l'ensemble de leurs prestations et pas uniquement celles d'un des deux piliers. Répondre de manière globale aux défis qui se posent crée la base de confiance indispensable à l'acceptation du projet.

L'approche adoptée se fonde sur une analyse des points forts et des points faibles des dernières réformes de la prévoyance vieillesse. Depuis la 10^e révision de l'AVS³ et la 1^{re} révision de la LPP⁴, entrée en vigueur en trois étapes, toutes les tentatives de réforme de la prévoyance vieillesse concernant les prestations et leur financement ont échoué. Les analyses des résultats des référendums montrent que les citoyens n'ont pas été convaincus par les propositions. Jugées déséquilibrées et socialement injustifiées, ces propositions ont été largement rejetées. L'approche globale adoptée pour le projet qui fait l'objet du présent message ouvre plus de perspectives. Elle permet de présenter un projet de révision équilibré malgré l'importance des défis démographiques et économiques à relever. Elle permet aussi de concevoir un train de mesures cohérent, comme l'illustrent les deux exemples suivants.

Age de référence

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

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

Indépendants

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

1.4 Evolution depuis les dernières révisions

1.4.1 Evolution de l'AVS depuis la 10^e révision de l'AVS

Depuis son introduction en 1948, l'AVS a subi toute une série de révisions visant notamment à améliorer le montant des prestations versées. La dernière en date est la 10^e révision de l'AVS, en vigueur depuis 1997. Elle a introduit le partage des revenus et les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, supprimé la rente de couple, remplacée par un droit individuel à la rente, permis l'octroi de

³ RO 1996 2466; FF 1990 II 1

⁴ RO 2004 1677; FF 2000 2495

rentes anticipées et mis en place un relèvement progressif de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans. Par la suite, diverses révisions ponctuelles ont permis d'étendre le financement de l'AVS. Depuis 1999, un point de TVA est perçu en faveur de l'AVS⁵, et depuis 2000 le produit de l'impôt sur les maisons de jeu revient entièrement à l'AVS⁶. En outre, en 2007, le Fonds de compensation AVS a été doté d'un capital de 7 milliards de francs issu du produit de la vente de l'or de la Banque nationale suisse (BNS). D'autres adaptations légales ont été apportées: introduction du numéro AVS «non parlant» à treize chiffres en 2008⁷; mesures liées à l'harmonisation des registres⁸; révision visant l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS⁹, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, qui a apporté toute une série de modifications d'ordre technique.

En dehors des révisions propres à l'AVS, d'autres réformes ont apporté des modifications à la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹⁰. Ainsi, les art. 49a ss. LAVS, introduits le 1^{er} janvier 2001¹¹ par la loi fédérale sur la protection des données, constituent les bases juridiques pour le traitement des données personnelles. La révision de l'assurance facultative est entrée en vigueur le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2001¹². Le 1^{er} juin 2002, le rapport au droit européen en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes a été réglé à l'art. 153a, et d'autres règlements de l'Union européenne ont été déclarés applicables en Suisse également¹³. D'autres adaptations de la LAVS ont fait suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁴. Plus récemment, le 1^{er} janvier 2008, est entrée en vigueur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons¹⁵. Au niveau de l'AVS, seule la Confédération participe désormais au financement des prestations individuelles. En outre, elle poursuit le financement des subventions accordées aux organisations privées d'aide à la vieillesse actives à l'échelle nationale. La loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'assainissement de l'AI¹⁶, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, a instauré un fonds de compensation distinct pour l'AI, le séparant de celui de l'AVS, duquel un montant de 5 milliards de francs a été transféré à perte. La loi fédérale du 13 juin 2008 sur le nouveau régime de financement des soins¹⁷, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, prévoit l'octroi d'une allocation pour impotent aux personnes nécessitant des soins à domicile et présentant un degré d'impotence faible.

5 RO 1998 1803; FF 1997 III 681

6 RO 2000 677; FF 1997 III 137

7 RO 2007 5259; FF 2006 515

8 RO 2006 4165; FF 2006 439

9 RO 2011 4745; FF 2011 519

10 RS 831.10

11 RO 2000 2749; FF 2000 219

12 RO 2000 2677; FF 1999 4601

13 RO 2002 685; FF 2001 4729

14 RO 2002 3371; FF 1999 4168

15 RO 2007 5779; FF 2005 5641

16 RO 2010 3839; FF 2009 7881

17 RO 2009 3517; FF 2005 1911

Projets rejetés

11^e révision de l'AVS (première version)

La première version de la 11^e révision de l'AVS¹⁸ a été rejetée en votation populaire en 2004 par 67,9 % des voix. Elle prévoyait diverses mesures de financement telles que le relèvement de l'âge de la retraite, l'égalité de traitement entre hommes et femmes pour les rentes de survivants, ainsi qu'un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI.

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

Conçue sous la forme de deux messages séparés¹⁹, cette nouvelle version avait pour objectif de générer des économies par différentes mesures reprises du premier projet et d'introduire une prestation de préretraite dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Après plusieurs années de débat, le projet a été rejeté en vote final par le Conseil national en octobre 2010.

Parallèlement à la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, une initiative de l'Union syndicale suisse, déposée en mars 2006, visait l'octroi de rentes AVS anticipées sans réduction pour les revenus jusqu'à environ 120 000 francs à condition de cesser l'exercice de l'activité lucrative. L'initiative a été rejetée en votation populaire le 30 novembre 2008 par 58,6 % des voix.

1.4.2 Evolution dans la prévoyance professionnelle

1^{re} révision de la LPP

La première révision de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)²⁰ (1^{re} révision LPP)²¹ est entrée en vigueur en trois étapes: le 1^{er} avril 2004, le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2006. Les principales adaptations ont été les suivantes: baisse du seuil d'accès à l'assurance obligatoire, abaissement progressif du taux de conversion minimal (qui est passé de 7,2 à 6,8 %), introduction de la rente de veuf et d'autres bénéficiaires de prestations de survivants (art. 20a LPP), fixation d'un âge minimal pour la retraite anticipée ou encore fixation d'un plafond pour le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle.

Mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle

Les bases en vue de résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle ont été mises en place en même temps que le 2^e volet de la 1^{re} révision de la LPP²². La marge de manœuvre des institutions de prévoyance en découvert a été élargie: ces institutions peuvent, dans certaines conditions, s'écarter de l'exigence légale de disposer en tout temps d'une couverture à 100 % pour l'ensemble de leurs engagements. Parallèlement, le catalogue des mesures envisageables en cas de découvert a été complété.

18 FF 2000 1771

19 FF 2006 1917; FF 2006 2019

20 RS 831.40

21 RO 2004 1677; FF 2000 2495

22 RO 2004 4635; FF 2003 5835

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

La réforme dite structurelle²³ a instauré de nouvelles dispositions en matière de transparence et de gouvernance, et a renforcé l'indépendance des principaux acteurs du 2^e pilier. Cette révision comprenait en outre des règles de comportement supplémentaires en matière de gestion des institutions de prévoyance et d'administration de leur fortune (gouvernance), ainsi que des mesures destinées à favoriser le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail.

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

Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public

L'adoption de dispositions relatives au financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public a constitué une étape supplémentaire en vue de garantir la stabilité financière du 2^e pilier²⁴.

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

Projet rejeté

Adaptation du taux de conversion minimal

Le 22 novembre 2006, le Conseil fédéral a adopté le message sur l'adaptation du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle à l'intention des Chambres fédérales²⁵. Pour le Conseil fédéral, l'adaptation du taux de conversion minimal s'imposait en raison de l'augmentation persistante de l'espérance de vie et du maintien à un faible niveau, voire de la baisse, des rendements du capital sur les marchés financiers.

La modification de la LPP du 19 décembre 2008²⁶ prévoyait pour l'essentiel la baisse progressive à 6,4 % du taux de conversion minimal appliqué aux nouvelles rentes jusqu'à 2016, ainsi qu'une adaptation automatique de l'âge ordinaire de la

²³ RO 2011 3393; FF 2007 5381

²⁴ RO 2011 3385; FF 2008 7619

²⁵ FF 2006 8969

²⁶ FF 2009 19

retraite dans la LPP à l'âge prescrit par l'AVS, avec l'adaptation correspondante des bonifications de vieillesse.

Un référendum a été lancé contre la loi votée par l'Assemblée fédérale. La votation populaire a eu lieu le 7 mars 2010 et le projet a été rejeté à une large majorité (73 %).

1.5 Nécessité d'agir dans la prévoyance vieillesse

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

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

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

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

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

Pour que la prévoyance vieillesse continue d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, des mesures s'imposent pour répondre aux enjeux démographiques et économiques, compte tenu de la relative instabilité des marchés financiers. Afin d'éviter de bouleverser les plans de vie des assurés, une réforme doit prévoir des délais importants tout en permettant des réglementations transitoires. Si l'on veut non seulement financer durablement les prestations des rentiers, mais aussi les préten-

tions futures des cotisants, il est indispensable de réformer simultanément les 1^{er} et 2^e piliers en toute transparence.

1.6 Evolution démographique et économique

- L'espérance de vie augmente.
- Le rapport entre actifs et retraités se modifie.
- La génération babyboom aura une influence prépondérante sur ce rapport à l'avenir.
- Les possibilités de placement sur les marchés des capitaux se sont détériorées.
- Les taux d'intérêt devraient rester à un bas niveau.

1.6.1 Evolution démographique

Comme partout dans le monde, l'évolution démographique en Suisse est marquée par le vieillissement. 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. Combiné avec le recul de la natalité, il produit des modifications de la structure de la population, laquelle déploie ses effets sur les 1^{er} et 2^e piliers depuis plusieurs années. Si leur impact est resté discret jusqu'à présent, vu que d'autres paramètres démographiques, institutionnels et économiques limités dans le temps les ont neutralisés, ces effets remettront en cause l'équilibre financier de la prévoyance vieillesse ces prochaines années. Etant donné que le vieillissement démographique va se poursuivre et que les générations à forte natalité (le siècle dernier, deux pics de natalité ont été observés, le premier en 1946 et en 1964) arriveront à la retraite, ces effets seront de plus en plus marqués au fur et à mesure que le vieillissement s'accroîtra.

Augmentation de l'espérance de vie

En 1960, l'espérance de vie à la naissance était de 74,1 ans pour les femmes et de 68,7 ans pour les hommes. Cinquante ans plus tard, la valeur de cet indicateur a passé à 84,64 ans pour les femmes et à 80,2 ans pour les hommes, soit une augmentation de l'espérance de vie de plus de 10 ans. Cette hausse de l'espérance de vie est certes due en partie à la baisse de la mortalité à la naissance. Mais la plus grande partie de l'augmentation est due à la baisse constante de la mortalité des personnes âgées. Ainsi, l'espérance de vie à 65 ans d'une femme est passée en une cinquantaine d'années de 15,2 à 22,1 ans, alors que celle d'un homme est passée de 12,9 à 19,1 ans.

Diminution de la natalité

La forte fécondité caractérisant la période de la guerre et de l'après-guerre (1939 à 1964), de 2,38 enfants par femme en moyenne, a assuré un remplacement des générations jusqu'à la fin des années 60. A partir de 1964, cette tendance s'est inversée.

En effet, depuis 1976, le nombre moyen d'enfants par femme se situe autour de 1,5 tandis que le seuil de remplacement des générations est de 2,09 enfants. Cette valeur, inférieure au taux de renouvellement de la population, n'exerce pas à l'heure actuelle un effet direct sur le régime de la prévoyance vieillesse, la diminution du nombre de jeunes entrant dans la vie active ayant été contrebalancée jusqu'à maintenant par l'arrivée quasi constante de personnes actives issues de l'immigration. Ces personnes étant rapidement intégrées dans le marché du travail, elles ont immédiatement contribué au système par répartition. Cette tendance va toutefois s'inverser dès le moment où ces personnes, actuellement en âge d'activité, arriveront à la retraite.

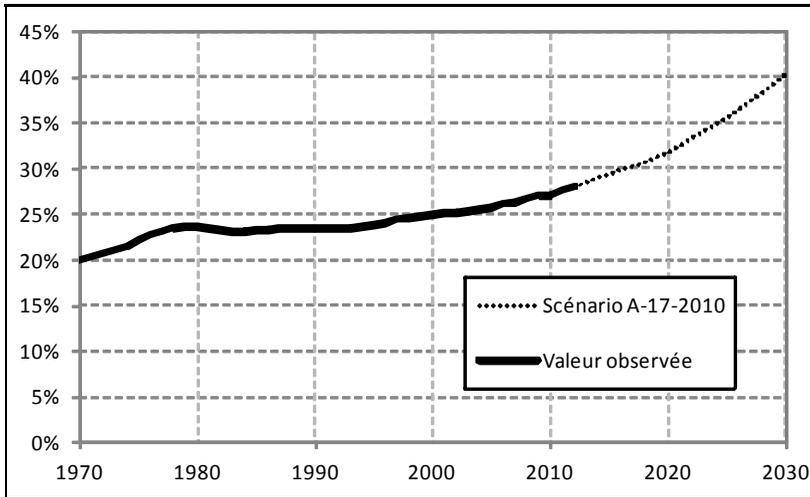
Modification de la structure par âge de la population

C'est durant les cinquante dernières années que la croissance de la population en Suisse a été la plus forte: outre les nombreuses naissances issues des vagues à forte natalité, entre 1942 et 1973, la croissance démographique a été soutenue par un afflux de main-d'œuvre étrangère. La population résidante en Suisse s'est accrue de 30 % en 50 ans et vient de passer le cap des 8 millions d'habitants. Selon le rapport entre la population suisse et la population étrangère entre les années 1970 et 2012, un peu moins de la moitié de cette croissance (48 %) provient de la population étrangère, et le reste (52 %) de la population suisse.

Le solde migratoire et l'effectif des étrangers influent non seulement sur la croissance démographique, mais aussi sur la structure par âge de la population. Celle-ci a passablement changé au cours des dernières décennies. Alors qu'en 1970, la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus se situait à 11,5 %, cette proportion a passé à 17,4 % en 2012. Inversement, le pourcentage des moins de 20 ans a passé, entre 1970 et 2012, de 31,0 % à 20,4 %. La diminution de la taille du groupe des jeunes étant plus forte que l'augmentation de la taille de celui des 65 ans et plus, la part des personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) dans la population totale est passée dans le même temps de 57,5 à 62,2 %. Alors qu'il y avait 6,5 actifs pour financer un retraité lors de l'introduction de l'AVS en 1948, on n'en compte plus que 3,4 aujourd'hui et le rapport sera d'environ 2 pour 1 dans 20 ans.

L'évolution du rapport de dépendance reflète l'importance des changements survenus dans la structure par âge de la population en Suisse.

Rapport de dépendance



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

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

Démographie et prévoyance vieillesse

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

Suisse de croître de manière constante et d'alimenter financièrement l'AVS²⁷. Néanmoins, la faiblesse de la natalité et l'augmentation de l'espérance de vie placeront l'AVS face à un défi de taille.

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

1.6.2 Evolution économique

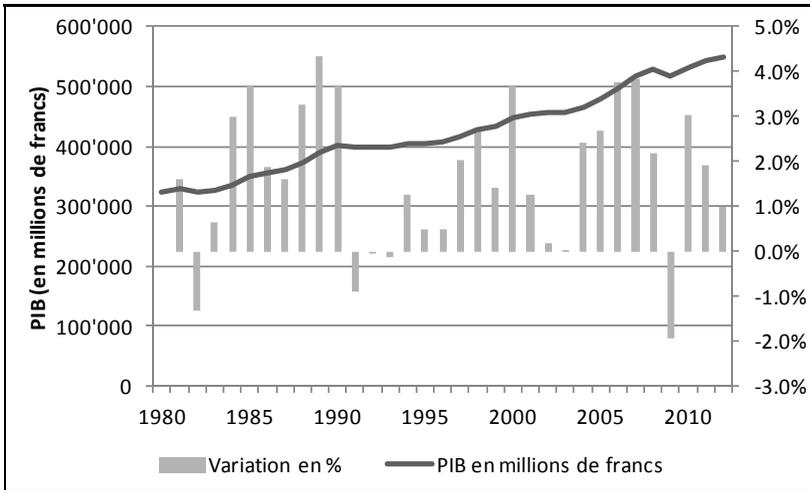
L'évolution des finances de la prévoyance vieillesse ne dépend pas uniquement du changement des structures démographiques. L'évolution de la productivité et celle du marché de l'emploi exercent une influence tout aussi importante sur l'équilibre financier de l'AVS et de la prévoyance professionnelle.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

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

Suite à l'éclatement de la bulle Internet, qui a augmenté de manière excessive le niveau de prix des échanges sur le marché informatique, et suite aux conséquences, à l'échelle mondiale, des attentats du 11 septembre 2001, la performance économique de la Suisse a perdu de son élan et a connu en 2003 un taux de croissance négatif. Mais, dès les années suivantes, une augmentation significative du PIB réel a été enregistrée et la croissance, évoluant entre 2,5 % et 3,6 % par an, s'est avérée beaucoup plus forte que dans les années 1990 (cf. graphique 1-2 sur l'évolution du PIB). Cette croissance marquante a été suscitée en particulier par le secteur financier, tandis que l'industrie manufacturière, très orientée vers l'exportation, a pu bénéficier, durant ces années, d'un essor sur le plan mondial. La crise financière et économique de fin 2008, provoquée notamment par des turbulences dans le secteur financier, a fait chuter la croissance en dessous de la barre des 2 %. En 2009, une diminution de la production économique de 1,9 % en termes réels par rapport à l'année précédente a été observée.

²⁷ «Actualisation des bases de calculs pour les calculs prospectifs de l'AVS». Rapport du Conseil fédéral du 28 janvier 2009 en réponse au postulat 07.3396 Schelbert Louis.

PIB en millions de francs



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

La crise financière et économique mondiale de 2008 précipite l'économie de la plupart des pays de l'OCDE dans une profonde récession, en raison de leur ouverture au commerce international et du poids relativement élevé de l'intermédiation financière dans l'activité économique. La Suisse a jusqu'ici mieux supporté l'impact de la crise mondiale que ses principaux partenaires commerciaux, grâce à une spécialisation sectorielle dans des produits manufacturés moins sensibles au cycle, au levier financier modéré des emprunteurs nationaux dans le secteur non financier privé, à la résilience du crédit intérieur et à l'absence d'un cycle du logement. L'intervention de l'Etat et de la BNS pour soutenir UBS a aussi contribué à contenir les effets de la crise. L'exposition du secteur public à des pertes potentielles en raison du programme de renflouement est modérée au regard des autres pays, malgré le poids considérable des plus grosses banques dans l'économie. La BNS a agi de façon décisive pour maintenir la liquidité sur le marché du crédit interbancaire, en ramenant à un taux proche de zéro les taux d'intérêt sur ses opérations de pension, contribuant à la réduction des marges des taux sur les prêts interbancaires, en intervenant pour stopper l'appréciation du franc suisse et en achetant des obligations libellées en francs suisses. La politique budgétaire prudente menée dans le passé autorisait une relance budgétaire en 2009 et 2010, mais la stimulation a été modeste par rapport aux autres pays de l'OCDE²⁸.

L'inquiétude des marchés financiers face à la dette souveraine de plusieurs pays a entraîné une appréciation record de la monnaie suisse. Si le recul de la compétitivité des prix a été partiellement compensé par une forte demande mondiale de biens et de services suisses, les exportations ont récemment amorcé un repli. La BNS a fixé un taux plafond à sa devise pour enrayer l'appréciation du franc suisse vis-à-vis de l'euro. Le maintien des taux d'intérêt à bas niveau peut certes être une solution

²⁸ OCDE, Etudes économiques – Suisse, janvier 2012, p. 8.

temporaire, il n'en demeure pas moins que la faiblesse exceptionnelle des taux n'a pas manqué de provoquer un gonflement du crédit hypothécaire et du prix des logements²⁹.

Economie et prévoyance vieillesse

Les fluctuations économiques influent davantage et plus rapidement sur les recettes de l'AVS que sur ses dépenses. Cela s'explique par le fait que l'activité économique se répercute directement sur l'évolution des salaires et sur l'emploi, donc sur la masse salariale soumise à cotisations. Les prestations sont, par contre, moins sensibles à l'évolution économique, parce que les nouvelles rentes sont calculées sur la base des revenus réalisés pendant toutes les années d'activité (les dernières années ne jouent ainsi qu'un rôle secondaire) et parce que les rentes en cours sont adaptées au moyen de l'indice mixte, lequel correspond à la moyenne arithmétique entre l'indice des salaires et l'indice des prix (ainsi, lorsque les salaires et les prix augmentent, les rentes sont adaptées à l'inflation et à la moitié seulement de l'augmentation des salaires réels).

Autrement dit, plus la croissance économique est forte, plus le budget de l'AVS est allégé, la croissance des recettes étant plus rapide que celle des dépenses. Les récessions ont l'effet inverse, les recettes fléchissant immédiatement alors que les dépenses demeurent constantes.

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

1.7 Perspectives de financement

- Le financement des prestations de l'AVS n'est pas suffisant à long terme.
- A partir de 2020, les comptes de l'AVS ne seront plus équilibrés.
- Jusqu'en 2030, l'AVS devra faire face à un déficit de financement d'environ 8,3 milliards de francs.

²⁹ Ibid. p. 8

1.7.1 Contexte

La planification d'un financement stable à long terme du 1^{er} et du 2^e pilier suppose d'abord d'identifier les facteurs et les paramètres qui serviront de base au calcul des perspectives financières. Les considérations suivantes indiquent les données et les hypothèses utilisées³⁰. Elles permettent de comprendre la cause des lacunes de financement dans la prévoyance vieillesse et d'illustrer comment les mesures proposées permettent d'y remédier.

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

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

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

Dans les systèmes financés par capitalisation, lorsque des paramètres fixés par la loi doivent être respectés, le financement dépend en particulier de l'évolution des rendements sur les marchés financiers, qui sont eux-mêmes étroitement liés à l'environnement économique. Lorsque la situation économique est instable et que les rendements sur les marchés sont faibles, les institutions de prévoyance ont plus de mal à réaliser les rendements requis par le taux de conversion actuel, fixé par la loi, ou à atteindre le taux de couverture qui leur est imposé. La prévoyance professionnelle étant un processus d'épargne personnelle, l'évolution démographique ne l'affecte que si le rendement du capital de la population active doit être utilisé pour financer les rentes en cours. L'augmentation constante de l'espérance de vie signifie toutefois que l'épargne personnelle est soumise à des exigences plus élevées, puisque le capital accumulé doit couvrir une durée de vie résiduelle plus longue.

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

³⁰ DFF (2012), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2012, Berne, 25.1.2012; OFS (2010), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010–2060.

1.7.2 Perspectives financières de l'AVS

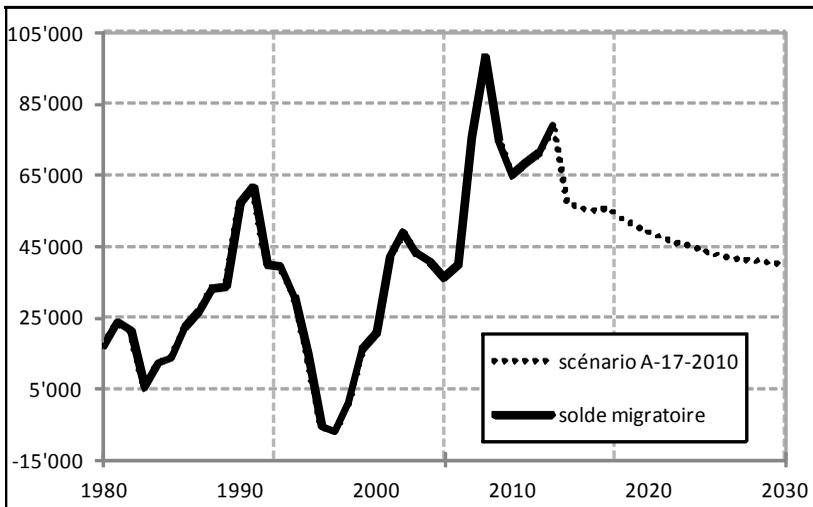
Données

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

Les paramètres démographiques permettent ensuite d'élaborer un scénario de référence financier pour l'AVS³¹, lequel se base en grande partie sur l'hypothèse d'un maintien de la tendance des dernières années et sur l'évolution la plus probable des différents paramètres.

Graphique 1-3

Solde migratoire (1980–2030)



L'évolution du solde migratoire montre l'ampleur et le rythme des modifications de ce paramètre en Suisse. En quelques années, un solde migratoire positif de plus de 100 000 personnes peut devenir nul, voire négatif si le nombre des départs dépasse

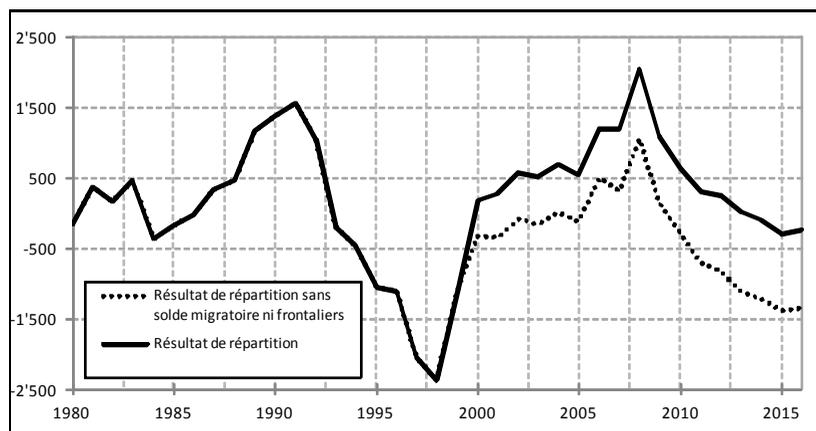
³¹ Le scénario utilisé ici pour l'évolution démographique entre 2013 et 2030 est le scénario A-17-2010 de l'OFS.

celui des arrivées. En 2008 par exemple, on recensait 184 000 immigrations pour 86 000 émigrations, soit un solde migratoire de 98 000 personnes qui retrouvait ainsi presque le niveau de 1960. Quatre ans plus tard, en 2012, ce solde s'était déjà réduit et n'atteignait plus que 71 000 personnes. En 2013, le solde effectif était d'environ 80 000 personnes. Selon le scénario financier de référence de l'AVS, le solde migratoire devrait diminuer jusqu'à 40 000 personnes d'ici 2030.

Une attention particulière doit être portée à cette dimension lors du calcul des perspectives financières de l'AVS. Outre la forte volatilité, le niveau de formation et d'emploi des nouveaux arrivants a aussi une influence significative sur les recettes de l'AVS. De nombreux travailleurs qualifiés sont ainsi arrivés en Suisse ces 20 dernières années. Touchant en général de hauts revenus, ils versent des cotisations élevées à l'AVS. Même en tenant compte des rentes auxquelles ils pourront ultérieurement prétendre, le solde des cotisations en faveur de l'AVS est clairement positif. Le graphique suivant montre l'évolution du résultat de répartition de l'AVS avec et sans les cotisations des travailleurs immigrés et des frontaliers. En l'absence d'immigration, le résultat de répartition serait devenu négatif depuis 2001 et les dépenses de l'AVS seraient ensuite restées supérieures aux recettes.

Graphique 1-4

Influence du solde migratoire sur le résultat de répartition

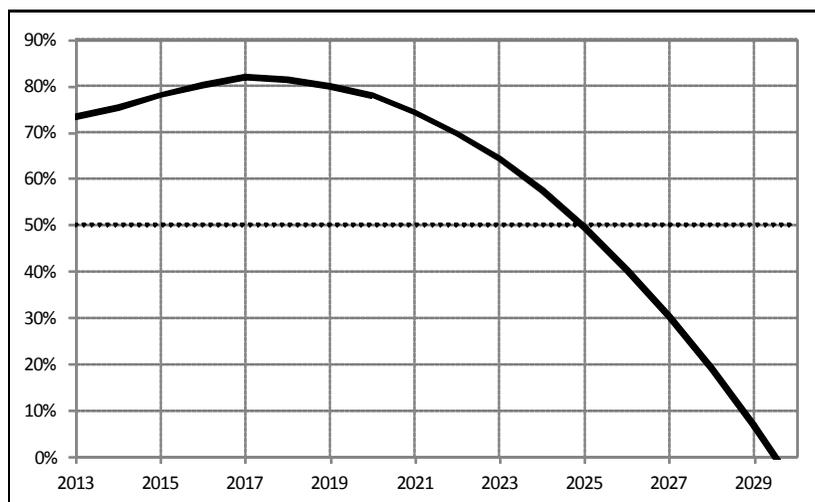


Si la démographie et l'économie évoluent selon le scénario de référence de l'AVS, les recettes du Fonds AVS devraient pouvoir couvrir les dépenses jusque vers 2018. Puisque l'AVS est financée par répartition et qu'elle dépend donc fortement de l'évolution démographique, le départ à la retraite de personnes nées durant les années à forte natalité et l'allongement de la durée de perception de la rente entraînent une hausse continue des dépenses. Les jeunes adultes étant nettement moins nombreux à entrer sur le marché du travail, les recettes progressent plus faiblement que les dépenses. Dès que le résultat de répartition devient négatif, les réserves du Fonds doivent être utilisées pour financer les rentes. En l'absence de mesure de stabilisation, l'équilibre financier de l'AVS s'en trouvera rapidement menacé. Le facteur le moins prévisible est le solde migratoire qui, comme cela a été mentionné précédemment, peut changer rapidement. Un solde migratoire positif permet de

repousser le moment à partir duquel les lacunes de financement se font sentir sur le niveau du Fonds AVS; à l'inverse, ces lacunes apparaîtront plus tôt si le nombre d'immigrants diminue plus fortement que prévu. Cet effet pourra être encore accentué en fonction de l'évolution économique.

Graphique 1-5

Evolution du Fonds AVS (en pourcentage des dépenses)



Le graphique montre le niveau du Fonds de compensation de l'AVS en pourcentage des dépenses annuelles de l'assurance, après déduction de la dette de l'AI envers l'AVS. La courbe correspond au scénario de référence de l'AVS, qui table sur une progression des salaires réels de 1,0 % et un solde migratoire annuel de 40 000 personnes. Selon ce scénario, le Fonds AVS ne couvrira plus que 50 % des dépenses annuelles en 2025 si aucune mesure n'est prise. En dessous de 30 %, le Fonds ne serait plus en mesure de payer toutes les rentes à temps. Il en résulterait une situation d'insolvabilité partielle, car les dépenses sont continues, alors que les recettes suivent un rythme moins régulier. L'équilibre financier de l'AVS est menacé dès 2020.

Selon le scénario de référence de l'AVS, les lacunes de financement s'élèveront à plus de 700 millions de francs en 2020 et atteindront 8,3 milliards en 2030.

1.7.3 Perspectives financières de la prévoyance professionnelle

Contexte

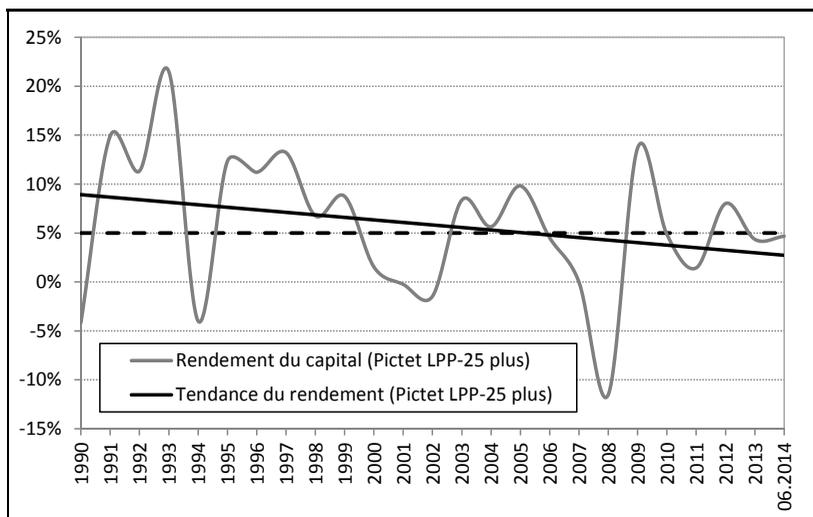
La situation financière de la prévoyance professionnelle, financée par capitalisation, dépend pour l'essentiel de la mesure dans laquelle les rendements obtenus par les fonds placés sur les marchés financiers correspondent au rendement nécessaire. Ce rendement nécessaire est déterminé, entre autres, 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. 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 requis pour les financer est également fixé. Aussi le niveau du taux de conversion minimal, qui détermine le niveau des rentes et donc le rendement requis, revêt-il un rôle décisif. Cela dit, le rendement requis 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 (cf. ch. 1.6.1) s'est donc traduite, ces dernières années, par une hausse du rendement requis. Avec le taux de conversion minimal de 6,8 % aujourd'hui en vigueur et l'espérance de vie actuelle, le rendement requis 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 plus – indicateur largement diffusé et reconnu pour calculer le rendement possible des capitaux dans la prévoyance professionnelle – ainsi que sa tendance.

Graphique 1-6

Evolution du rendement des capitaux de 1990 à juin 2014



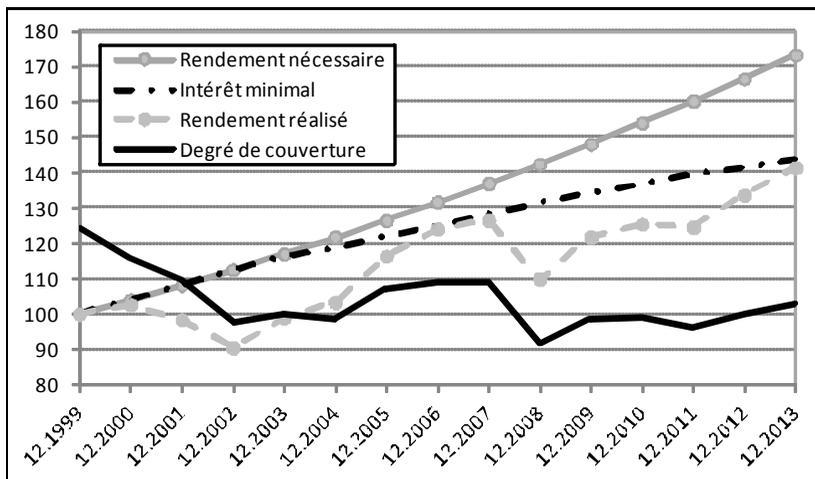
On voit que, depuis 2000, les rendements sont en moyenne nettement inférieurs aux 5 % que requiert le taux de conversion minimal de 6,8 % actuellement en vigueur. De plus, la tendance à long terme du rendement des capitaux est clairement négative.

Depuis 2000, les rendements obtenus sont en moyenne inférieurs à ce qui aurait été nécessaire pour maintenir le statu quo sous l'angle financier. 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 rému-

né au taux d'intérêt minimal (pour les assurés actifs) au rendement nécessaire de 4 % (moyenne globale entre le taux d'intérêt minimal et le rendement requis pour financer les rentes) et aux rendements effectivement obtenus sur la même période³². 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 générale³³.

Graphique 1-7

Comparaison entre rendement nécessaire et rendement obtenu (indexation: fin 1999 = 100) et évolution du taux de couverture moyen en pourcentage, de 2000 à 2013



Comme on le voit, les rendements obtenus depuis 2000 ont été insuffisants. Il en est résulté une nette détérioration 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 de 103 % à fin 2013. 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 requis 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 requis 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 rentiers. En effet, pour pouvoir payer les rentes garanties même lorsque le rendement des capitaux est insuffisant, les institutions de prévoyance doivent rémunérer les comptes d'épargne des assurés actifs à un taux plus bas, ou percevoir des cotisations supplémentaires. Ces deux mesures sont prises au détriment des assurés actifs, alors que les prestations servies aux bénéficiaires de rente sont protégées. En outre,

³² Source: indice CSCP

³³ Source: Complementa

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 surobligatoire. La redistribution a alors lieu entre les régimes obligatoire et surobligatoire, et non directement entre les assurés actifs et les bénéficiaires de rente.

Perspectives financières

Comme on vient de le montrer, 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 rentiers 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 prévoyance³⁴. Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble de l'évolution de l'espérance de vie d'après ces bases techniques et les scénarios démographiques de l'OFS.

Tableau 1-1

Evolution de l'espérance de vie à 65 ans d'après les bases techniques LPP 2010 et VZ 2010 et d'après le scénario démographique A-00-2010 de l'OFS, pour les années 2014, 2020 et 2025

Table de mortalité	2014		2020		2025	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
LPP 2010	19,94	22,25	20,62	22,89	21,13	23,38
VZ 2010	20,39	23,12	21,06	23,75	21,56	24,22
OFS	19,99	22,80	20,83	23,59	21,38	24,20

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

Pour disposer d'une estimation fiable de l'évolution possible du rendement des capitaux, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a attribué un mandat de recherche³⁵. Ce projet étudie six scénarios économiques et leurs conséquences pour les marchés financiers et le rendement des capitaux jusqu'en 2035. Pour une stratégie de placement combinant 25 % d'actions, 15 % d'immobilier et 60 % d'obligations, les rendements attendus diffèrent suivant le scénario.

³⁴ LPP 2010; VZ 2010.

³⁵ Eichler, M. et al. (2014): Scénarios économiques jusqu'en 2035 et leurs conséquences pour les marchés financiers et les revenus des placements, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 7/14, Berne.

Tableau 1-2

Rendement annuel moyen d'un portefeuille comprenant 25 % d'actions, pour trois périodes, selon les six scénarios

Scénario	2014–2017	2018–2025	2026–2035
Normalisation	1,5	2,8	3,6
Evolution démographique en Suisse défavorable à long terme	1,6	3,0	3,5
Croissance à court terme supérieure à la moyenne	-0,2	3,0	3,7
Croissance à court terme supérieure à la moyenne et inflation en Suisse	-1,4	2,7	3,2
Zone euro à tendance déflationnaire et isolation de la Suisse	1,9	3,1	2,6
Faiblesse de l'économie, prix élevés (tendance stagflationniste)	-2,6	2,3	3,7

Pour cette stratégie de placement, la plus facile à comparer avec l'indice Pictet LPP-25 plus, les rendements attendus à court terme (de 2014 à 2017) oscillent, suivant le scénario, entre -2,6 % et 1,9 %. A moyen terme (de 2018 à 2025), les stratégies de ce type peuvent espérer un rendement compris entre 2,3 % et 3,1 % et, à long terme (de 2026 à 2035), entre 2,6 % et 3,7 %. Avec le scénario le plus vraisemblable, «Normalisation», le rendement probable à long terme serait de 3,6 %.

Même 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 des capitaux vont s'améliorer à long terme par rapport à la situation actuelle de taux bas. Il n'en reste pas moins que les rendements attendus seront en moyenne plus bas que par le passé. Pour toutes ces raisons, il est indispensable d'adapter le taux de conversion minimal pour maintenir et renforcer la stabilité financière du 2^e pilier.

1.8 Travaux préparatoires

Baby-boomers et AVS

Un examen approfondi a été mené en 2012 pour évaluer les conséquences du *baby-boom* sur l'AVS³⁶. Le *baby-boom*, autrement dit les années de forte natalité de 1942 à 1973, constitue un événement démographique clairement isolable. Alors que la majorité des cohortes qui en sont issues contribuent actuellement à réduire le rapport de dépendance des personnes âgées par rapport aux personnes actives, le départ progressif à la retraite des cohortes issues du *baby-boom* perturbera nettement cet équilibre à partir du milieu des années 2020. Le phénomène du *baby-boom* occulte ainsi dans sa première phase les changements démographiques structurels, et les

³⁶ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/12, Berne.

accentuée par la suite. L'impact le plus important porte sur l'évolution de la productivité. L'accroissement de la productivité a non seulement un effet positif sur les recettes de l'AVS, mais induit aussi à long terme une hausse des rentes (par l'indice mixte) et, à plus long terme encore, le droit à des rentes plus élevées.

Déterminants de la retraite anticipée

La plus grande espérance de vie et le passage à la retraite continu des générations très nombreuses issues du *baby-boom* ont pour effet que les personnes actives sur le marché du travail vont constamment baisser de 2015 à 2035. La participation de la population plus âgée au marché du travail prend de plus en plus d'importance pour sécuriser la croissance et stabiliser l'AVS. Afin de garantir durablement la prévoyance vieillesse, il convient de valoriser la participation de la main d'œuvre plus âgée au marché du travail suisse.

Une étude publiée en 2012 montre que les motifs qui poussent les personnes à quitter le marché du travail entre 58 et 63/64 ans sont le souhait de davantage de liberté, des problèmes de santé, les licenciements, des mises d'office à la retraite ou encore des conditions de travail insatisfaisantes³⁷. Pour la majorité des préretraités, la sortie anticipée de la vie active a été librement choisie. Sur le plan des incitations institutionnelles, ce sont surtout les règles relatives au 2^e pilier et la possibilité d'anticiper la perception de la rente AVS qui ont influé sur la prise d'une retraite anticipée. Les personnes âgées de 58 à 63/64 ans seraient prêtes, à certaines conditions, à travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Un cinquième des personnes actives prévoient aujourd'hui déjà de le faire.

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

Mortalité différentielle

Une étude s'est penchée sur les déterminants socio-économiques de l'espérance de vie en Suisse³⁸. Elle aboutit au constat que les différences les plus marquées dans l'espérance de vie après le départ à la retraite sont liées au niveau de formation. Plus le niveau de formation est élevé, plus l'espérance de vie après 65 ans est élevée. Cette corrélation confirme pour la Suisse les résultats observés à l'échelle de l'ensemble des pays industrialisés. Se basant sur l'indicateur du niveau de formation,

³⁷ Trageser, J. et al. (2012): Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 11/12, Berne.

³⁸ Wanner, P. et al. (2012): Mortalité différentielle en Suisse 1990–2005, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 10/12, Berne.

divers modèles de différenciation de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie à partir de 65 ans ont été élaborés par les chercheurs.

Situation économique des retraités et des survivants

Deux travaux de recherche ont été menés pour connaître la situation économique des retraités et des survivants³⁹.

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

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

Mécanismes d'ajustement automatique

Une étude mandatée auprès de l'OCDE a examiné, sur la base d'une comparaison internationale, les diverses modalités de mise en œuvre et les expériences réalisées avec les mécanismes d'ajustement automatiques des systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE⁴⁰. Cette étude observe que très peu de pays sont parvenus à mettre en place un mécanisme d'ajustement automatique. Les rares pays ayant adopté ce type de mécanisme pour leur prévoyance vieillesse ont systématiquement modifié ou suspendu au niveau politique leur auto-activation. Ainsi, l'Allemagne et la Suède ont suspendu l'auto-activation de leur mécanisme suite à la crise de 2009 pour éviter de détériorer les conditions de vie de leurs retraités.

Une seconde étude s'est penchée plus en détail sur la forme que pourrait prendre un mécanisme d'ajustement automatique dans l'AVS et a développé trois modèles⁴¹. Deux des mécanismes proposés sont des «pilotes automatiques autorégulateurs» ne

³⁹ Wanner, P. et al. (2008): La situation économique des actifs et des retraités, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/08, Berne. Wanner, P. et al. (2012): La situation économique des veuves et des veufs, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 5/12, Berne.

⁴⁰ D'Addio, A. et al. (2012): Towards Financial Sustainability Of Pension Systems. The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 8/12, Berne.

⁴¹ Feld L. et al (2012): Steuerungsmechanismen in der AHV, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 7/12, Berne.

nécessitant plus aucune intervention au niveau politique après leur entrée en vigueur. Un troisième modèle propose une «aide à la navigation institutionnalisée» qui fonctionne par étapes, la péjoration de la situation financière de l'AVS servant de déclencheur à l'intervention du Conseil fédéral et du Parlement.

Seuil d'accès et déduction de coordination

Dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, l'abaissement du seuil d'accès et l'abaissement de la déduction de coordination ont été introduits afin d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes actives ayant de faibles revenus ou travaillant à temps partiel. Une évaluation⁴² a estimé que quelque 140 000 personnes supplémentaires ont été assurées à titre obligatoire à la LPP grâce à l'abaissement du seuil d'accès, essentiellement des femmes, des salariés ayant de bas revenus et des travailleurs à temps partiel.

Une seconde étude sur le segment des emplois à bas revenus et de forme atypique (notamment emplois dans le domaine de la culture) a évalué les effets de l'abaissement du seuil d'accès et de la déduction de coordination sur les employeurs et les salariés concernés par ces deux mesures⁴³. Il en ressort que la majorité des entreprises n'a pas cherché à se soustraire aux nouvelles obligations découlant de la LPP révisée, et que l'abaissement du seuil n'a quasiment jamais eu pour conséquence une diminution des salaires bruts pour les rapports de travail déjà en cours. Si les charges patronales supplémentaires n'ont que rarement été répercutées sur les employés, c'est parce que les entreprises se disent prêtes à assumer leur responsabilité sociale.

Coûts administratifs et frais de gestion de fortune

Une étude a évalué les coûts de l'administration générale du 2^e pilier, tant du côté des institutions de prévoyance que de celui des entreprises⁴⁴. L'étude estime que les coûts administratifs de l'exécution du 2^e pilier s'élèvent à environ 1,8 milliard de francs (année 2009), soit un montant moyen annuel de 391 francs par personne assurée. Ces coûts se répartissent entre les entreprises (280 millions), les institutions de prévoyance (792 millions) et les assureurs-vie (735 millions). L'étude conclut qu'on ne pourra pas obtenir une baisse significative de ces coûts en se contentant de supprimer ou de simplifier quelques règles juridiques. Ce n'est en effet pas le traitement d'événements spéciaux tels que les cas d'invalidité, de décès ou les versements anticipés au titre de l'encouragement à la propriété du logement qui engendrent les coûts les plus élevés. Les tâches les plus courantes du 2^e pilier (traitement des entrées, des sorties et des modifications salariales), dont l'exécution est rapide au cas par cas, sont celles qui engendrent les frais administratifs les plus élevés en raison de leur fréquence.

Une seconde étude s'est penchée sur les frais de gestion de fortune⁴⁵. Elle a montré que les frais de gestion de la fortune sont très différents selon les institutions de

⁴² Bertschy, K. et al. (2010): Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 8/10, Berne.

⁴³ Trageser, J. et al. (2011): Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 2/11, Berne.

⁴⁴ Hornung, D. et al. (2011): Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 4/11, Berne.

⁴⁵ Mettler, U. et al. (2011): Frais de gestion de la fortune dans le 2^e pilier, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 3/11, Berne.

prévoyance, puisqu'ils peuvent aller de 0,15 à 1,86 % du capital. Une extrapolation à l'ensemble des institutions de prévoyance donne une moyenne de 0,56 %, soit 3,9 milliards de francs pour une fortune de prévoyance totale de 698 milliards de francs (à fin 2009, y compris les actifs de contrats de réassurance). Sur cette somme, les comptabilités des institutions de prévoyance ne faisaient apparaître que 795 millions de francs, et celles des assureurs-vie 286 millions de francs, soit environ 0,15 % de l'ensemble des coûts.

Scénarios économiques jusqu'en 2035 et leurs conséquences pour les marchés financiers et les revenus des placements

L'étude «Scénarios économiques jusqu'en 2035 et leurs conséquences pour les marchés financiers et les revenus des placements» réalisée par BAK Basel Economics AG⁴⁶ s'intéresse aux types d'évolution possibles pour l'économie réelle helvétique jusqu'en 2035 environ. Différents scénarios, chacun cohérent en lui-même, prennent en compte la situation actuelle, les incertitudes qui règnent et les défis qui pourraient se présenter. Les différentes évolutions de l'économie réelle et des conditions monétaires générales modélisées à partir de ces scénarios permettent de chiffrer les revenus futurs des principales catégories de placement qui sont importantes pour les institutions de prévoyance. Un portefeuille moyen constitué d'environ 25 % d'actions produirait ainsi, suivant le scénario, un rendement annuel compris entre -2,6 % et 1,9 % pour la période de 2014 à 2017, entre 2,3 % et 3,1 % pour la période de 2018 à 2025, et entre 2,6 % et 3,7 % pour la période de 2026 à 2035.

Expertise sur la quote-part minimale

Les institutions de prévoyance peuvent couvrir les prestations d'assurance de manière autonome, ou alors les réassurer en tout ou partie auprès des assureurs-vie. Dans ce dernier cas, les assureurs-vie ont droit à une partie du résultat d'exploitation et la quote-part minimale en détermine la répartition entre eux-mêmes et les assurés. La législation actuelle prévoit une participation des assurés aux excédents à raison de 90 % au moins. De fait, la quote-part de distribution en faveur des assurés s'est élevée à 92,1 % en moyenne au cours des dix dernières années. Bien que politiquement controversée, la quote-part minimale est restée inchangée depuis son introduction en 2004. Une réévaluation était donc nécessaire. Une expertise externe⁴⁷ devait fournir les bases de décision requises. Achevée fin avril 2014, elle ne donne pas de recommandation sur ce que serait le niveau «équitable» de la quote-part minimale. L'auteur s'est servi d'un modèle pour mettre en évidence des interactions qui, en raison des structures incitatives qui y sont liées, plaident contre un relèvement de la quote-part minimale. Selon l'auteur, aujourd'hui déjà, le processus d'épargne dans le régime obligatoire ne peut plus être durablement exploité, faute de rendements suffisants, en raison de la faiblesse des taux et du fait que le taux d'intérêt minimal LPP est supérieur à la rémunération de placements sans risque. Certes, si l'on ne considère en revanche pas uniquement le processus d'épargne dans le régime obligatoire, mais aussi les autres sources de revenu (propres aux processus de risque et de frais) ainsi que les redistributions entre régime obligatoire et régime surobligatoire,

⁴⁶ Eichler, M. et al (2014): Scénarios économiques jusqu'en 2035 et leurs conséquences pour les marchés financiers et les revenus des placements, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 7/14, Berne.

⁴⁷ Schmeiser Hato, «Zur Mindestquote der Lebensversicherer im Bereich 2. Säule» («Sur la quote-part minimum des assureurs-vie dans le domaine du 2^e pilier»), Université de Saint-Gall, Institut d'économie de l'assurance, Saint-Gall, 2014.

il est en principe possible d'avoir les moyens suffisants pour exploiter le domaine de l'assurance-vie collective LPP. Mais, en fin de compte, ces redistributions à l'intérieur dudit domaine en compromettraient la transparence, car les tarifs d'assurance ne seraient pas fixés en fonction des coûts réels. Cela impliquerait par exemple, dans le processus de risque, de fixer des tarifs supérieurs à ce qui serait nécessaire pour couvrir les coûts de l'invalidité. L'auteur estime qu'un relèvement de la quote-part minimale accentuerait encore ces redistributions. Cela risquerait d'entraîner de surcroît une politique de placement plus défensive et, par voie de conséquence, une baisse des recettes pour les assurés, ainsi que des répercussions négatives sur la solvabilité et la structure du marché (réduction de la concurrence, instabilité du système).

L'observation empirique, c'est-à-dire l'examen des comptes d'exploitation établis par les assureurs-vie, montre au contraire l'existence d'un potentiel d'adaptation à la hausse. Sur la base de l'expérience des sept dernières années, et à supposer que le contexte général soit resté le même, une quote-part minimale de 92 % aurait encore permis un rendement moyen de 4,2 % pour les assureurs-vie. Avec une quote-part minimale de 94 %, le rendement moyen aurait été de 3,2 %. Ces chiffres peuvent être mis en rapport avec une prise de position de l'Association Suisse d'Assurances (ASA) qui indique que le rendement sur le capital-risque investi était compris entre 5 et 7 % durant les années 2006 à 2012. Il apparaît donc qu'un relèvement de la quote-part minimale n'aurait pas empêché par le passé les assureurs-vie de mener à bien leurs activités dans le domaine de l'assurance-vie collective LPP. Ainsi avec 92,1 % en moyenne, la quote-part effective de distribution en faveur des assurés a été supérieure au minimum légal. Il existe donc une certaine divergence entre les résultats de l'analyse modélisée dans l'expertise citée et ceux de l'analyse empirique. Un «second avis» a été demandé afin d'expliquer cette divergence⁴⁸. Son auteur relève que les assureurs-vie peuvent influencer fortement sur leur rémunération par la fixation des tarifs de primes (autonomie tarifaire) car, dans les limites de la quote-part minimale, ils peuvent s'attribuer 10 % au maximum des revenus bruts des processus d'épargne, de risque et de frais comme dédommagement pour la mise à disposition du capital de solvabilité. Comme il ressort de la comptabilité séparée de la prévoyance professionnelle publiée par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), le processus d'épargne s'est autofinancé ces deux dernières années; les moyens pour mener à bien ce domaine d'activité sont donc suffisants (contrairement à ce qu'indiquait le modèle), et cela en dépit d'un taux d'intérêt minimal LPP resté constamment supérieur à la rémunération de placements sans risque. En outre, la mise en place prévue d'une prime pour pertes dues au taux de conversion allégerait à l'avenir les charges du processus d'épargne. Les chiffres ne permettent pas non plus d'établir un lien direct entre quote-part de distribution et allocation de la fortune; de ce fait, il n'est pas possible d'attester l'impact négatif qu'une quote-part minimale plus élevée pourrait avoir sur la politique de placement. L'auteur du second avis estime donc judicieux sur le fond un relèvement de la quote-part minimale, qui permettrait aussi de constituer des provisions actuarielles plus importantes, maintenant du même coup davantage de fonds dans le système. Les provisions étant plus élevées, les assureurs-vie auraient également moins besoin de mettre à disposition du capital de solvabilité. L'expert ne répond pas non plus à la

⁴⁸ Keller Jürg, «Bestimmung der Mindestquote der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge» («Détermination de la quote-part minimale des assureurs-vie dans la prévoyance professionnelle»), Exactis AG, septembre 2014.

question de savoir quel serait le niveau techniquement «correct» de la quote-part minimale. Il n'en estime pas moins qu'une quote-part minimale fixée à 92 % aurait pu être appliquée par le passé, conformément aux résultats de l'analyse empirique de la première expertise.

Bases actuarielles de la prévoyance professionnelle

L'espérance de vie est un paramètre essentiel pour le 2^e pilier. Elle intervient notamment dans la fixation du taux de conversion minimal adéquat. Actuellement, les institutions de prévoyance la déterminent sur la base de tables de mortalité éditées par des entreprises de services privées et accessibles uniquement contre paiement d'une licence très coûteuse, ce qui est en contradiction avec le postulat d'une législation fondée sur des bases transparentes. Il est donc souhaitable pour l'avenir que l'OFS ait la possibilité d'établir des bases actuarielles ciblées. Afin d'en évaluer la faisabilité, un rapport d'expert a été commandé⁴⁹, lequel confirme cette possibilité.

Conséquences économiques de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020

L'impact des mesures prévues dans le 2^e pilier sur les coûts du travail, les salaires nets et l'emploi ont fait l'objet d'un projet de recherche mené par l'institut de recherche Ecoplan⁵⁰ sur la base d'un modèle de microsimulation. Les principaux résultats sont présentés de manière détaillée aux ch. 4.6.2 et 4.7.2.

1.9 Initiatives populaires fédérales

Contre l'immigration de masse

L'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» exige une réorientation complète de la politique d'immigration suisse au moyen d'une vaste réglementation. Elle a été acceptée le 9 février 2014 par le peuple, par 1 463 854 voix contre 1 444 552, et par les cantons, par 14½ voix contre 8½.

Le Conseil fédéral a adopté le plan de mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration le 20 juin 2014. Il y définit la manière dont il entend fixer les plafonds et les contingents par lesquels l'immigration en Suisse sera contrôlée à partir de février 2017. Pour cela, il s'appuiera non seulement sur les besoins annoncés par les cantons, mais aussi sur les analyses effectuées par un groupe consultatif. Les partenaires sociaux seront impliqués eux aussi. A partir d'une durée de quatre mois, tous les types d'autorisation de séjour seront contingentés. Pour couvrir les besoins du marché du travail, il convient de promouvoir et de mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre indigène. Dans son plan de mise en œuvre, le Conseil fédéral pose les éléments essentiels du projet de loi annoncé pour fin 2014.

Au vu du plan d'action du Conseil fédéral, il est peu probable que la mise en œuvre de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» entraîne des conséquences négatives pour les comptes de l'AVS. De fait, le scénario de référence sur lequel se base le projet est déjà prudent à cet égard. Il prévoit une réduction du solde migra-

⁴⁹ «Machbarkeitsstudie: Versicherungstechnische Grundlagen für die berufliche Vorsorge», Aon Hewitt, Deprez & Libera, Juli 2014.

⁵⁰ Müller, A. et al. (2014): Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/14, Berne.

toire à 40 000 personnes à l'horizon 2030, alors que le solde migratoire effectif est aujourd'hui d'environ 80 000 personnes.

AVSplus: pour une AVS forte

L'initiative «AVSplus: pour une AVS forte» exige un relèvement de 10 % de toutes les rentes de vieillesse AVS. Ce relèvement consisterait en un supplément versé tant sur les rentes en cours que sur les rentes futures. L'initiative a abouti le 15 janvier 2014.

Dans son message du 19 novembre 2014⁵¹, le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative, sans proposer de contre-projet. A son sens, elle compromet en effet gravement la stabilité financière de l'AVS, alors que son utilité en termes de politique sociale est maigre au regard des coûts élevés qu'elle implique. Le projet prévoit au contraire une révision globale et équilibrée des 1^{er} et 2^e piliers.

Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS

L'initiative populaire «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)» entend introduire au niveau fédéral un impôt sur les successions et les donations. Elle a abouti le 12 mars 2013.

Dans son message du 13 décembre 2013⁵², le Conseil fédéral a recommandé le rejet de l'initiative, qui limiterait la souveraineté fiscale des cantons. Le Conseil fédéral souhaite au contraire maintenir la répartition actuelle des compétences, qui garantit aux cantons des recettes considérables. Le financement futur de l'AVS doit être garanti par d'autres moyens, notamment par le biais d'un financement additionnel par la TVA, proposés dans le cadre du projet. Les deux tiers du produit du nouvel impôt alimenteraient le Fonds de compensation de l'AVS. Même si ces recettes supplémentaires seraient bienvenues pour l'AVS, les réserves que soulève la modification que l'initiative apporterait à la répartition fédéraliste des compétences l'emportent. De plus, la conception de l'impôt sur les successions et les donations s'avère problématique à plusieurs égards, en particulier pour ce qui a trait à l'imputation rétroactive des donations et aux réductions accordées aux entreprises.

Le projet est actuellement débattu par l'Assemblée fédérale.

Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage

L'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» souhaite appuyer la famille et faire disparaître les désavantages que connaissent à l'heure actuelle les couples mariés par rapport aux couples de concubins. Elle propose donc d'inscrire dans la Constitution le principe selon lequel le mariage ne doit pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie. Cette initiative a abouti le 18 décembre 2012.

Dans son message du 23 octobre 2013⁵³, le Conseil fédéral a proposé d'accepter l'initiative. Le Conseil fédéral reconnaît le bien-fondé du souhait qu'en matière d'assurances sociales, le mariage ne soit pas désavantagé par rapport à d'autres formes de vie. Mais dans ce domaine, un examen global de la situation révèle qu'un effort de solidarité est consenti actuellement par les couples non mariés en faveur

⁵¹ FF 2014 9083

⁵² FF 2014 121

⁵³ FF 2013 7623

des couples mariés. Certes, la somme de deux rentes individuelles AVS et AI d'un couple marié ne doit pas être supérieure à 150 % de la rente maximale, alors que les rentes en faveur de deux personnes non mariées ne font pas l'objet d'un tel plafonnement. Mais les couples mariés restent favorisés, car ils peuvent bénéficier de prestations AVS et AI ou profiter d'allègements de cotisations auxquels les couples vivant en concubinage n'ont pas droit. D'autres assurances sociales, comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents ou l'assurance militaire, prévoient également une protection particulière et des avantages financiers pour les couples mariés. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que, dans le domaine des assurances sociales, les couples mariés ne font pas l'objet de discriminations qu'il conviendrait de corriger. Si l'initiative est acceptée, les modifications à apporter peuvent donc se limiter à l'imposition des couples mariés.

Le projet est actuellement débattu par l'Assemblée fédérale.

2 Dispositif proposé

2.1 Dispositions portant sur la retraite

2.1.1 Généralités

L'âge de la retraite indiqué dans la loi n'est que l'un des facteurs qui déterminent le moment auquel les personnes prennent effectivement leur retraite. D'autres facteurs tels que les ressources et les préférences personnelles, la politique d'entreprise en matière de vieillesse et de personnel ou la situation du marché de l'emploi jouent également un rôle important. Ce constat a été confirmé dans le cadre des études «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung» et «Ältere Personen am Arbeitsmarkt: die Arbeitsmarktsituation der Personen ab 50 Jahren und der Übergang in den Ruhestand», réalisées dans le cadre des travaux préparatoires⁵⁴ (cf. ch. 1.8). En effet, ces dernières relèvent des écarts importants entre le moment de la retraite effective, c'est-à-dire celui où les personnes cessent effectivement de travailler (64,1 ans pour les hommes et de 62,6 ans pour les femmes) et l'âge de la retraite fixé dans la LAVS. Environ 40 % des personnes arrêtent de travailler avant, pour des raisons diverses, et un tiers continue à exercer une activité au-delà de l'âge AVS. Ce dernier tiers est composé de personnes issues de groupes très restreints de la population; il s'agit en majorité de personnes de statut indépendant (les trois quarts), de personnes travaillant à temps partiel ainsi que de personnes occupant des fonctions spécifiques. En comparaison internationale, la Suisse est l'un des pays où la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi est la plus élevée. Au fil des années, cette participation a progressé, sans toutefois atteindre la limite fixée par la loi pour l'âge de la retraite. En effet, alors que les travailleurs âgés se disent prêts à travailler plus longtemps si les conditions de travail restent favorables, les politiques d'entreprise en faveur des travailleurs âgés se révèlent lacunaires. Les entreprises semblent néanmoins intéressées à employer des personnes au-delà de l'âge de la retraite dans des domaines très ciblés, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer le transfert du savoir et des compétences. Les résultats des enquêtes menées auprès des entreprises et des travailleurs âgés indiquent qu'il existe un véritable intérêt à assou-

⁵⁴ Trageser, J. et al.: Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung, Rapport de recherche n° 11/12, Berne, OFAS, 2012; Kolly M.: Ältere Personen und Arbeitsmarkt-beteiligung, Materialband zum Forschungsbericht n° 11/12, Berne, OFAS, 2012.

plier les conditions de la retraite pour permettre aux intéressés de mieux concilier activité professionnelle et retraite⁵⁵.

En outre, pour de nombreux assurés, cette volonté d'assouplissement des conditions de la retraite est légitime, car souvent les personnes d'un certain âge rencontrent des difficultés à rester dans la vie active jusqu'à l'âge de la retraite, et ce pour des raisons diverses. De plus, avec le travail à temps partiel, qui concerne tout particulièrement les femmes (58,5 % des femmes travaillent à temps partiel, contre 13,8 % pour les hommes)⁵⁶, les emplois multiples ou encore la volonté d'un passage graduel à la retraite, les tendances du marché du travail ont évolué. C'est pourquoi il faut rendre possible, tant dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle, un passage progressif à la retraite, que permettent déjà bon nombre d'institutions de prévoyance. Le projet présenté vise ainsi à coordonner l'ensemble des dispositions de la LAVS et de la LPP, afin d'assouplir la réglementation sur la retraite et de mieux tenir compte des besoins individuels des travailleurs âgés ainsi que des tendances du marché du travail. Outre la flexibilisation de la retraite, qui permettra de concilier plus aisément l'exercice d'une activité lucrative et la prise de la retraite, ainsi que le relèvement de l'âge minimal LPP, qui coïncidera avec celui de l'AVS, la prise en compte des cotisations versées au-delà de l'âge de 65 ans, qui améliorera les prestations et qui aura pour conséquence de rapprocher l'âge de la retraite effective de l'âge de référence, encouragera la poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de référence. Dans la prévoyance professionnelle, en revanche, l'obligation légale d'alimenter l'avoir de vieillesse par des bonifications de vieillesse prendra fin à l'âge de référence. Mais les institutions de prévoyance pourront, comme aujourd'hui, prévoir dans leur règlement que l'assuré continue de l'alimenter s'il poursuit son activité lucrative (cf. art. 33b LPP).

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

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

Actuellement, l'âge ordinaire de la retraite est fixé dans l'AVS à 64 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. Si, pour les hommes, l'âge de la retraite a toujours été de 65 ans depuis l'instauration de l'AVS en 1948, il n'en va pas de même pour les femmes. En 1948, il était en principe de 65 ans pour elles aussi, mais une rente de couple était déjà octroyée si le mari avait 65 ans et la femme 60 ans. Il a ensuite été réduit à 63 ans en 1957 et à 62 ans en 1964. Pour les rentes de couple, l'âge limite des femmes a été relevé à 62 ans en 1979, dans le cadre des mesures de

⁵⁵ Ces indications sont tirées de l'étude «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung», op. cit.

⁵⁶ ESPA 2012, occupation à plein temps et à temps partiel, moyenne annuelle.

consolidation de la 9^e révision de l'AVS⁵⁷. La 10^e révision de l'AVS a porté l'âge de la retraite des femmes à 63 ans en 2001, puis à 64 ans en 2005. Le projet de 11^e révision de l'AVS proposait de le porter à 65 ans.

Dans le 2^e pilier, l'âge ordinaire de la retraite est actuellement aussi fixé à 64 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. Néanmoins, les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leur règlement un âge différent (cf. ch. 2.1.3.1).

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

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

2.1.2.1 Motifs plaidant pour une harmonisation de l'âge de référence à 65 ans

La discussion sur le niveau de l'âge de référence doit prendre en compte l'évolution démographique, mais aussi les aspects relevant de la politique sociale et du marché du travail. Aujourd'hui, il existe un écart important entre le moment de la perception des prestations de vieillesse et celui où les personnes cessent effectivement de travailler. Cette différence est encore plus marquée pour les femmes. En effet, l'âge moyen de la sortie définitive du marché du travail est de 64,1 ans pour les hommes et de 62,6 ans pour les femmes, ce qui ne correspond pas à l'âge fixé dans la loi. L'objectif visé par l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans est en premier lieu de porter l'âge moyen de la sortie du marché du travail à 65 ans. Cet objectif implique, dans le cadre des dispositions liées à la retraite, de permettre aux personnes

de rester sur le marché du travail si possible jusqu'à 65 ans et, pour celles qui le peuvent et le veulent, au-delà de cet âge.

A lui seul, le relèvement à 65 ans pour les femmes ne suffit pas à rapprocher de cet âge de référence leur âge effectif de sortie du marché du travail. Il est indispensable d'améliorer aussi les conditions-cadre, notamment par une politique familiale favorisant les moyens de concilier vie professionnelle et vie familiale, afin d'aider les femmes à entrer tôt sur le marché du travail et à y rester à des taux d'occupation suffisants pour envisager un développement professionnel. En revanche, un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans pour tous ne constituerait pas une mesure équitable, compte tenu de la situation actuelle sur le marché du travail. Comme les travaux préparatoires de l'analyse du marché du travail ont permis de le constater⁵⁸, la politique des entreprises à l'égard des travailleurs âgés reste en effet lacunaire, malgré une importante participation de ces derniers. En effet, la Suisse compte une proportion de travailleurs âgés plus importante que les autres pays. Le maintien, respectivement l'amélioration de ces possibilités d'emploi constitue un objectif affirmé du Conseil fédéral. Il en va du devoir de tous les acteurs (Etat, partenaires sociaux) de rendre le marché du travail à moyen terme plus réceptif aux personnes plus âgées qui sont à la recherche d'un emploi. Les entreprises consultées dans le cadre de l'étude «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung»⁵⁹ ne sont elles-mêmes pas favorables à un relèvement de l'âge de référence. A cela s'ajoute le fait que les travailleurs rencontrent des difficultés à rester sur le marché du travail jusqu'à 65 ans et au-delà. C'est pourquoi le projet vise un âge de référence unique pour les hommes et pour les femmes, au niveau actuel de l'âge de la retraite pour les hommes. Afin que les personnes puissent travailler dans les meilleures conditions jusqu'à l'âge de référence, et au-delà si cela est possible et souhaité, il est nécessaire d'assouplir les conditions de la retraite de manière à offrir une plus grande flexibilité. Cela permettra aussi de mieux tenir compte des besoins individuels des assurés et de leur situation réelle sur le marché du travail (cf. ch. 2.1.3).

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans suit également l'évolution réelle opérée par certaines institutions de prévoyance qui l'ont déjà mise en œuvre dans leur règlement. En effet, pour 18 % des femmes assurées à la prévoyance professionnelle, l'âge réglementaire est déjà de 65 ans. Dans le 2^e pilier, l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans conduit à une augmentation de l'avoir de vieillesse des femmes et, de ce fait, à une amélioration de la rente de l'ordre de 4 à 5 %, résultant du prolongement de la durée du processus d'épargne.

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

Afin de permettre aux assurés de planifier leur prévoyance vieillesse suffisamment à l'avance sans devoir subir des changements abrupts dans leur plan de prévoyance, il est nécessaire de prévoir des dispositions transitoires visant un relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans. C'est pourquoi le projet propose de relever pour les femmes cet âge de 64 à 65 ans par tranches de deux mois, dans la LAVS comme

⁵⁸ Trageser, J. et al.: Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung, Rapport de recherche n° 11/12, Berne, OFAS, 2012; Kolly M.: Ältere Personen und Arbeitsmarkt-beteiligung, Materialband zum Forschungsbericht n° 11/12, Berne, OFAS, 2012.

⁵⁹ Trageser, J. et al.: Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung, op. cit.

dans la LPP. Le relèvement débutera au plus tôt une année après l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, de façon à ce que l'âge de la retraite des femmes corresponde à 65 ans suite à une période transitoire de six ans. Le délai proposé pour le relèvement de l'âge de référence constitue une période opportune afin de permettre une transition sans heurt.

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

Tableau 2-1

Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans

Année	Age de référence
Entrée en vigueur du projet	64 ans
+ 1 an	64 ans und 2 mois
+ 2 ans	64 ans und 4 mois
+ 3 ans	64 ans und 6 mois
+ 4 ans	64 ans und 8 mois
+ 5 ans	64 ans und 10 mois
+ 6 ans	65 ans

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

2.1.2.3 Conséquences financières du relèvement de l'âge de référence

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

Tableau 2-2

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

En millions de francs, aux prix de 2014

Année	Dépenses	Recettes	Total
2019	0	0	0
2020	-131	11	-142
2021	-269	22	-291
2022	-403	34	-437
2023	-560	47	-608
2024	-708	61	-769
2025	-887	76	-963
2026	-1064	93	-1157
2027	-1114	97	-1211
2028	-1121	100	-1221
2029	-1143	102	-1245
2030	-1114	102	-1217

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

Le nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence à 65 ans dans l'AVS, dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur du projet en 2019, est représenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2-3

Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence à 65 ans

Année	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence LAVS à 65 ans	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence LPP à 65 ans
2019	–	–
2020	65 800	15 100
2021	68 000	15 800
2022	68 600	16 100
2023	70 900	16 800
2024	72 300	17 300
2025	73 800	17 900
2026	75 200	18 400

Année	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence LAVS à 65 ans	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence LPP à 65 ans
2027	77 700	19 300
2028	78 500	19 500
2029	76 900	19 700
2030	76 700	19 600

L'estimation du nombre de femmes concernées dans la prévoyance professionnelle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle près de 52 %⁶⁰ des personnes prennent leur retraite à l'âge de référence ou plus tard. Ces chiffres n'incluent donc pas les retraites anticipées, sur lesquelles le relèvement de l'âge de référence restera forcément sans effet. Ils ne tiennent pas non plus compte des femmes que la baisse proposée du seuil d'accès fera entrer dans le champ d'application de la LPP.

2.1.3 Flexibilisation de la retraite

- La personne assurée peut décider librement du moment de la perception de sa prestation de vieillesse.
- La prestation de vieillesse peut être anticipée à partir de 62 ans tant dans le 1^{er} que dans le 2^e pilier. Elle peut être ajournée de cinq ans au plus, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 70 ans.
- La prestation de vieillesse est augmentée en cas d'ajournement et réduite en cas d'anticipation.
- Le passage progressif de la vie active à la retraite est rendu possible grâce à la retraite partielle.

2.1.3.1 Réglementation en vigueur

La réglementation en vigueur dans la LAVS et dans la LPP connaît déjà une certaine forme de flexibilité, qu'il convient d'élargir. L'âge à partir duquel la retraite peut être anticipée est, dans l'AVS, de 62 ans pour les femmes et de 63 ans pour les hommes. Dans le 2^e pilier, les règlements des institutions de prévoyance ne peuvent pas prévoir d'âge de retraite inférieur à 58 ans (art. 1i, al. 1, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [OPP 2]⁶¹). Des âges de la retraite inférieurs sont admis dans des cas de restructuration d'entreprise ou pour des motifs de sécurité publique.

Dans l'AVS, la rente peut être ajournée au maximum de cinq ans, soit jusqu'à l'âge de 70 ans au plus pour les hommes et de 69 ans pour les femmes. Dans la prévoyance professionnelle, les institutions de prévoyance peuvent également prévoir

⁶⁰ Statistique des caisses de pensions 2010, OFS; analyse OFAS.

⁶¹ RS 831.441.1

dans leur règlement un ajournement jusqu'à l'âge précité, ainsi que le versement de cotisations facultatives, en cas de poursuite de l'activité lucrative. Dans les faits, près de 60 % des assurés sont soumis aujourd'hui à un règlement de prévoyance qui permet de prendre sa retraite à partir de 58 ans. En revanche, les possibilités d'ajournement et d'anticipation d'une partie seulement des prestations sont moins répandues.

2.1.3.2 Retraite flexible: aperçu du système proposé

La solution proposée concernant l'AVS présente plusieurs caractéristiques.

- Tant les hommes que les femmes pourront anticiper la perception de leur rente de vieillesse de trois ans au maximum avant l'âge de référence, c'est-à-dire dès l'âge de 62 ans. Par rapport à la réglementation en vigueur, cela représente une année d'anticipation supplémentaire.
- Contrairement à la réglementation en vigueur, qui permet l'anticipation de la rente d'une année ou de deux ans, le projet propose la possibilité de mensualiser l'anticipation de la rente de vieillesse.
- L'anticipation sera possible pour la rente entière, mais aussi pour une partie de la rente de vieillesse comprise entre 20 et 80 %. Ainsi, les assurés pourront choisir librement le pourcentage de rente qu'ils souhaitent anticiper et décider de remettre à plus tard la perception du pourcentage de rente restant. Qu'ils anticipent la totalité de la rente ou un pourcentage de celle-ci, ils garderont la possibilité de poursuivre une activité lucrative en parallèle.
- Il sera désormais possible de combiner une partie de la rente de vieillesse avec une fraction de rente d'invalidité ou avec une rente de veuve ou de veuf.
- Le calcul de la rente anticipée est modifié en ce sens qu'il sera tenu compte des années de cotisation manquantes entre l'anticipation et l'âge de référence. La personne qui anticipe sa rente ne sera plus réputée présenter le même nombre d'années de cotisation que les assurés de sa classe d'âge et ne pourra ainsi plus prétendre à une durée de cotisation complète. En contrepartie, l'obligation de cotiser sera abolie pour les personnes non actives en cas de perception de la totalité de la rente.
- Les cotisations versées entre la date de l'anticipation et l'âge de référence ainsi que celles versées après l'âge de référence pourront servir à améliorer la rente de vieillesse.

Dans la prévoyance professionnelle, il importe que les dispositions légales offrent à tous les assurés, pour la planification de leur retraite, une flexibilité comparable à celle offerte par les dispositions du 1^{er} pilier. Ne sont détaillées ci-dessous que les dispositions de la LPP où se marquent les différences matérielles existant entre le 1^{er} pilier et le 2^e pilier, par exemple le lien étroit entre le rapport de travail existant et le rapport de prévoyance, ou l'importance des opérations sous l'angle fiscal.

- Une disposition faisant obligation aux institutions de prévoyance de permettre à leurs assurés d'anticiper la perception de leur rente dès l'âge de 62 ans, comme dans l'AVS, sera inscrite dans la LPP. L'âge minimal pour la perception anticipée de la prestation de vieillesse sera porté de 58 à 62 ans,

des exceptions étant possibles pour des situations particulières. A cet égard, les dispositions de droit fiscal concernant les bénéficiaires de liquidation en cas de cessation de l'activité indépendante (art. 37b, al. 1, LIFD⁶² et art. 11, al. 5, LHID⁶³) seront également adaptées.

- Les institutions de prévoyance devront proposer au moins trois étapes pour la perception de la rente de vieillesse, en prévoyant que la première étape de la perception de la retraite anticipée doit correspondre au moins à 20 % de la prestation de vieillesse. Pour le versement sous forme de capital, les institutions de prévoyance ne pourront pas prévoir plus de trois étapes.
- La possibilité d'ajourner de cinq ans la perception de la rente de vieillesse devra être ouverte à tout assuré, à condition qu'il continue d'exercer une activité lucrative dans des proportions correspondantes.
- L'obligation légale de cotiser prendra fin à l'âge de référence. Les institutions de prévoyance pourront prévoir dans leur règlement la possibilité pour l'assuré de continuer à alimenter son avoir de vieillesse en payant des cotisations tant qu'il poursuit l'exercice d'une activité lucrative, mais au plus tard jusqu'à cinq ans après l'âge de référence.

Une combinaison entre anticipation (partielle) et ajournement (partiel) devra être possible dans le 2^e pilier comme dans l'AVS. En outre, l'anticipation ou l'ajournement sera possible dans la prévoyance professionnelle, qu'il y ait ou non anticipation ou ajournement dans l'AVS également.

2.1.3.3 Perception partielle des prestations de vieillesse

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

Pour répondre à ce souhait de flexibilisation, il sera désormais possible d'anticiper ou d'ajourner une partie (un pourcentage) de la rente de vieillesse. Etant donné que la retraite partielle doit permettre un passage progressif de l'activité lucrative à la retraite et qu'un jour de travail par semaine équivaut à un pourcentage de 20 %, il est proposé que ce pourcentage corresponde à la part minimale devant être perçue en cas d'anticipation. De même, le projet prévoit un pourcentage maximal de 80 %, un plafond étant nécessaire pour distinguer la perception d'une rente entière de celle d'une partie de la rente, compte tenu de l'abolition de l'obligation de cotiser en cas de perception d'une rente entière. Dans le cas de figure d'une combinaison entre anticipation et ajournement, la personne pourra faire modifier une seule fois le pourcentage de rente entre 62 et 70 ans. Cela signifie qu'elle pourra opter pour cette possibilité soit durant la période d'anticipation, soit durant l'ajournement. Cette

⁶² Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, RS 642.11.

⁶³ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, RS 642.14.

limitation vise à garantir un minimum de simplicité et d'efficacité dans l'application de l'AVS, tout en restant suffisamment souple pour prendre en compte les changements de situation personnelle qu'un assuré pourrait connaître.

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

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

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

2.1.3.4 Perception des prestations de vieillesse avant l'âge de référence

Anticipation de la rente AVS

Selon le droit en vigueur, l'anticipation de la rente de vieillesse réduit le montant de la rente de 6,8 % par année d'anticipation (art. 56, al. 2, du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants [RAVS]⁶⁴). Cette réduction tient compte de deux facteurs: la prolongation de la durée pendant laquelle la rente est perçue et la perte de cotisations pour l'assurance, étant donné qu'aujourd'hui l'obligation de cotiser ne cesse qu'à 64 ans révolus pour les femmes et à 65 ans révolus pour les hommes et que les personnes ayant pris une retraite anticipée paient en général des cotisations en qualité d'assurés non actifs, lesquelles sont moins élevées que les cotisations dues en qualité d'assurés exerçant une activité lucrative.

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans implique également une harmonisation de la réglementation relative à l'anticipation de la rente. Ainsi, les hommes et les femmes pourront anticiper leur rente dès 62 ans, ce qui signifie une année d'anticipation supplémentaire pour les hommes par rapport à aujourd'hui. Comme dans le droit en vigueur, la rente ou la partie de rente AVS anticipée devra être

⁶⁴ RS 831.101

réduite sur la base des taux de réduction actuariels. Cette réduction correspond à un remboursement échelonné de l'avance accordée sur la rente de vieillesse. Au final, il s'agit de garantir à l'assuré la même prestation cumulée, qu'il anticipe sa rente ou qu'il la perçoive à l'âge de référence. Les règles actuarielles appliquées dans l'AVS suivent donc le principe de la neutralité des coûts pour l'assurance et pour les personnes qui font usage de cette possibilité. Du fait de l'augmentation de l'espérance de vie, les taux de réduction actuariels actuellement en vigueur doivent être ajustés à la baisse sur la base de l'année 2020. Les nouveaux taux applicables sont présentés dans le tableau ci-dessous. Le Conseil fédéral procédera à leur ajustement, de manière uniforme pour les hommes et les femmes, dans le cadre de l'adaptation du RAVS (art. 56 RAVS).

Tableau 2-4

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

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

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

En cas d'anticipation partielle, seul le pourcentage anticipé de la rente sera soumis à la réduction actuarielle. La partie qui sera anticipée plus tard sera ainsi réduite dans une proportion moindre, et le pourcentage de rente qui n'aura pas été anticipé ne subira aucune réduction actuarielle. La partie anticipée sera calculée en fonction de la période de cotisation effective au moment de l'anticipation. Si le pourcentage de rente perçu est augmenté au cours de la période d'anticipation, la rente sera calculée sur les mêmes bases que lors de l'anticipation du pourcentage initial; seul le taux de réduction actuariel sera modifié, ceci pour limiter la charge administrative. Lorsque l'âge de référence sera atteint, la rente sera recalculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies durant la période d'anticipation et, comme c'est le cas aujourd'hui, du montant des rentes déjà perçues.

En revanche, contrairement à la réglementation actuelle, le projet prévoit que les rentes de survivants qui succèdent à une rente anticipée ou à un pourcentage de rente anticipé ne seront pas touchées par la réduction actuarielle. En effet, ces dernières doivent être considérées séparément de la rente de vieillesse et ne doivent donc pas être pénalisées par la décision d'anticipation du bénéficiaire de la rente de vieillesse.

Anticipation de la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle

Les principes applicables dans l'AVS sont repris dans la LPP. La perception anticipée de la totalité de la prestation suppose toutefois que l'assuré cesse de travailler pour l'employeur dont l'institution de prévoyance lui doit une prestation de vieillesse. Cela ne l'empêche pas de poursuivre une activité lucrative auprès d'un autre employeur ou de reprendre, plus tard, une activité lucrative auprès du même em-

ployeur. La perception d'une rente avant l'âge de référence de 65 ans a pour conséquence une réduction actuarielle du taux de conversion.

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

Dans l'esprit d'une égalité de traitement, les prestations de vieillesse des polices et des comptes de libre passage ainsi que les avoirs du pilier 3a ne doivent pas non plus pouvoir être touchés avant 62 ans. Une adaptation de l'art. 16 de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur le libre passage (OLP)⁶⁵ et de l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (OPP 3)⁶⁶ est prévue à cet effet.

Le Conseil fédéral devra édicter une réglementation appropriée pour les personnes qui auront déjà procédé, avant l'entrée en vigueur de la modification, à des rachats afin de compenser la réduction des prestations de vieillesse (cf. art. 1b OPP 2) en cas d'anticipation avant l'âge de 62 ans.

En 2010, 10 000 personnes ont pris leur retraite avant 62 ans. Cela correspond à près de 18 % des retraites prises cette année-là⁶⁷.

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

Aujourd'hui, dans l'AVS, l'anticipation de la rente n'a aucune influence sur l'obligation de cotiser. Cette obligation cesse à la fin du mois où l'assuré atteint l'âge légal de la retraite (art. 3, al. 1, LAVS). Souvent, les personnes concernées ne comprennent pas pourquoi elles doivent, du fait de leur domicile en Suisse, continuer de cotiser alors qu'elles touchent déjà leur rente et sont sorties de la vie active. Cette incompréhension est d'autant plus marquée que ces cotisations, versées alors que la rente AVS est déjà perçue, ne sont pas prises en compte dans le calcul de

⁶⁵ RS 831.425

⁶⁶ RS 831.461.3

⁶⁷ Statistique des caisses de pensions 2010, OFS.

cette dernière. Le projet proposé supprime, pour les personnes non actives qui anticipent la totalité de la rente de vieillesse, l'obligation de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité ainsi qu'aux allocations pour perte de gain (APG) durant la période d'anticipation. Actuellement, pour l'AVS, cette cotisation s'élève au minimum à 392 francs et au maximum à 19 600 francs par année (art. 28, al. 1, RAVS). Cette nouvelle réglementation permettra également de mettre les retraités domiciliés en Suisse sur un pied d'égalité avec ceux résidant à l'étranger, qui perçoivent une rente anticipée sans toutefois être soumis à l'obligation de cotiser. En outre, l'abolition de l'obligation de cotiser concerne également les ressortissants de l'Union européenne qui ont atteint l'âge de 62 ans révolus et qui perçoivent une rente entière d'un Etat membre de l'Union européenne (cf. ch. 6.2.5.4).

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

En contrepartie de la suppression de l'obligation de cotiser, le calcul de la rente de vieillesse tiendra compte de la réduction de la carrière d'activité. Ainsi, contrairement à la réglementation actuelle, le projet présenté prend en considération la réduction de la carrière d'activité lucrative en cas d'anticipation de la rente entière, et le calcul de la rente tiendra compte des années de cotisation manquantes jusqu'à l'âge de référence. Une année d'anticipation entraînera la réduction correspondante de la durée de cotisation, ce qui équivaut à une réduction de 2,27 % de la rente AVS. Par conséquent, le calcul de la rente anticipée se basera sur la durée de cotisation effective, c'est-à-dire 41 ans en cas d'anticipation de trois ans, 42 ans en cas d'anticipation de deux ans et 43 ans en cas d'anticipation d'une année. La durée de cotisation complète de 44 ans sera, comme actuellement, applicable lorsque la personne présente une durée complète de cotisation jusqu'à 65 ans. Les périodes de cotisation accomplies avant le 1^{er} janvier suivant le 20^e anniversaire de l'assuré (années de jeunesse) ne pourront pas combler les lacunes de cotisation résultant de l'anticipation, car cela irait à l'encontre des effets voulus par cette nouvelle réglementation. En effet, l'application d'une échelle moins élevée, qui tient compte des années de cotisation effectives, a des conséquences sur le montant de la rente AVS, ce qui compense le fait que les personnes qui anticipent la totalité de leur rente AVS sans poursuivre d'activité lucrative ne sont plus soumises à l'obligation de cotiser. Une exception à cette règle est prévue pour les bas à moyens revenus (cf. ch. 2.1.4). En revanche, les périodes de cotisation provenant des années de jeunesse pourront, comme aujourd'hui, servir à combler les lacunes survenues avant la période d'anticipation de la rente AVS.

Dans le cas où une personne assurée poursuivrait son activité lucrative tout en ayant anticipé la totalité de sa rente AVS, les périodes de cotisation accomplies dans le cadre de cette activité lucrative pourront, à certaines conditions, combler les lacunes de cotisation résultant de l'anticipation. Pour cela, il faut que les revenus réalisés durant cette période correspondent au moins à 50 % du revenu annuel moyen déterminant (art. 29^{quater} LAVS).

Les périodes de cotisation réalisées après l'âge de référence pourront également combler les lacunes de cotisation générées par l'anticipation de la rente tout comme les lacunes de cotisation et d'assurance survenues au cours de la carrière de cotisa-

tion d'une personne. Pour cela, les revenus réalisés doivent correspondre à 25 % au moins du revenu annuel moyen déterminant.

Dans le cas où les limites de revenu requises (respectivement 50 % et 25 % du revenu annuel moyen déterminant) ne sont pas atteintes, les cotisations versées ne pourront pas être prises en compte pour améliorer l'échelle de rente. En revanche, elles pourront être imputées au revenu annuel moyen déterminant afin d'améliorer la rente de vieillesse, jusqu'à concurrence de la rente maximale de l'échelle correspondante (cf. ch. 2.1.3.6).

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

S'agissant du calcul de la rente en cas d'anticipation, dans un premier temps, il tiendra compte des cotisations manquantes jusqu'à l'âge de référence. A l'âge de référence, la rente sera recalculée compte tenu des périodes de cotisation réalisées entre le moment de l'anticipation et l'âge de référence, si les conditions sont réalisées.

Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, l'obligation de cotiser sera maintenue en cas de perception anticipée d'une partie de la prestation de vieillesse, si l'assuré reste soumis à l'assurance obligatoire en raison de son salaire. De ce fait, l'assuré continuera d'alimenter son avoir de vieillesse, ce qui se traduira par une augmentation de la prestation de vieillesse. En cas de perception anticipée de la totalité de la prestation de vieillesse, si l'assuré reprend par la suite une activité lucrative, il se crée un nouveau rapport de prévoyance, qui se traduira plus tard par le versement d'une prestation de vieillesse supplémentaire.

2.1.3.5 Retraite après l'âge de référence

La réglementation actuelle concernant l'ajournement de la rente AVS de cinq ans au maximum au-delà de l'âge de référence (jusqu'à 69 ans pour les femmes et jusqu'à 70 ans pour les hommes) est maintenue. Avec l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, la rente pourra donc être ajournée jusqu'à 70 ans pour les hommes et les femmes. Il n'est en effet pas souhaitable d'en prolonger la durée au-delà de 70 ans, car cela ne semble pas correspondre à un besoin notable. En revanche, la nouveauté par rapport au système actuel sera la possibilité d'ajourner une partie de la rente. Les assurés pourront ainsi choisir le pourcentage de leur rente qu'ils souhaitent percevoir, tout en continuant à travailler s'ils le souhaitent, et remettre à plus tard la perception de la partie de rente restante. Il leur sera possible de faire modifier le pourcentage de rente ajourné une seule fois durant la période d'ajournement avant de devoir percevoir la rente entière. Par exemple, l'assuré pourra opter pour l'ajournement de 75 % de sa rente de vieillesse, puis réduire ce pourcentage par la suite (par ex. passer de 75 % à 40 %) à l'âge de 67 ans, pour finalement percevoir sa rente de vieillesse entière à 68, 69 ou 70 ans. Comme aujourd'hui, la rente ou le pourcentage de la rente ajourné sera augmenté de la contre-valeur actuarielle des prestations non touchées jusqu'à la révocation de l'ajournement. Vu qu'il sera désormais possible, à certaines conditions, de prendre en compte les périodes de cotisation effectuées entre l'âge de référence et l'âge de 70 ans, la personne concernée pourra demander à sa caisse de compensation un nouveau calcul de sa rente une seule fois durant cette période.

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

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

Tableau 2-5

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

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

Dans le régime obligatoire LPP, les possibilités d'ajournement devront être adaptées sur la base de la réglementation valable dans l'AVS. Cependant, pour encourager la poursuite du travail au-delà de l'âge de référence, mais aussi pour des raisons fiscales, l'ajournement de la rente est lié à la poursuite de l'activité lucrative, car seules des personnes qui continuent effectivement de travailler doivent pouvoir profiter des privilèges fiscaux liés à la prévoyance professionnelle. Il n'y aura pas d'obligation de cotiser en cas d'ajournement, pour ne pas créer des incitations négatives à l'emploi de travailleurs âgés. Les organes de gestion paritaires des institutions de prévoyance garderont toutefois la liberté de prévoir dans leurs règlements la possibilité de payer des cotisations. Pour garantir aussi en cas d'ajournement l'égalité de traitement entre les prestations de vieillesse des institutions de prévoyance et celles des polices ou des comptes de libre passage, l'ajournement des deuxièmes aura également pour condition la poursuite de l'activité lucrative. Une disposition analogue à celle déjà en vigueur aujourd'hui pour le pilier 3a sera inscrite dans l'ordonnance (OLP).

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

Dans le droit en vigueur, les rentiers AVS qui exercent une activité lucrative continuent de cotiser à l'AVS même après l'âge ordinaire de la retraite. Toutefois, les cotisations versées ne sont pas prises en compte dans le calcul de la rente, de sorte que celle-ci ne peut pas être améliorée par la poursuite de l'activité lucrative. Les rentiers actifs peuvent cependant faire valoir une franchise de 1400 francs par mois, ou 16 800 francs par année, sur laquelle ils sont exemptés de cotisations.

Il est proposé de modifier ces deux principes: à l'avenir, les cotisations AVS payées après l'âge de référence sur le revenu d'une activité lucrative seront prises en compte dans le calcul de la rente. D'une part, elles pourront améliorer le revenu

annuel moyen déterminant, ce qui peut le cas échéant se traduire par une rente plus élevée, plafonnée toutefois au niveau de la rente maximale de l'échelle de rente correspondante. D'autre part, elles pourront être utilisées, à certaines conditions, pour combler des lacunes de cotisation et d'assurance.

Par ailleurs, la franchise accordée par le droit actuel doit être supprimée, de sorte que les cotisations AVS payées par les rentiers AVS actifs puissent être prises en compte dans le calcul de leur rente. Les personnes continuant à exercer une activité lucrative au-delà de 65 ans pourront, comme jusqu'à présent, bénéficier de l'exemption de payer des cotisations sur les revenus annuels inférieurs à 2300 francs (état: 2014)⁶⁸.

Ainsi, les rentiers AVS ayant opté pour une anticipation partielle de la rente vieillesse et qui n'exercent qu'une activité lucrative minimale ne paieront, dans certains cas et sous réserve du calcul comparatif, que des cotisations au titre de personnes sans activité lucrative jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de référence⁶⁹.

La possibilité d'améliorer la rente sera offerte aussi bien aux personnes qui anticipent la totalité de leur rente et continuent d'exercer une activité lucrative qu'à celles qui perçoivent un pourcentage de leur rente tout en exerçant une activité lucrative à temps partiel.

Pour avoir le droit de combler des lacunes de cotisation et d'assurance, l'assuré qui travaille au-delà de l'âge de référence devra réaliser un revenu équivalant à 25 % au moins du revenu annuel moyen déterminant. Il pourra également combler ainsi des lacunes de cotisation résultant de l'anticipation de la rente.

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

En résumé, il peut être retenu que la prise en compte des cotisations profitera à tous les assurés qui ont des lacunes de cotisation ou qui n'atteignent pas le plafond du revenu annuel moyen déterminant (état en 2014: 84 240 francs). Cette réglementation bénéficiera aussi bien à des personnes ayant un revenu élevé, qui pourront combler des lacunes de cotisation, qu'à des personnes à revenus bas ou moyens, qui n'atteignent pas le revenu annuel moyen déterminant donnant droit à une rente maximale. La nouvelle réglementation vise donc en particulier les personnes qui pourront en profiter au vu de leur situation financière.

2.1.3.7 Conséquences financières de la flexibilisation de la retraite

Suppression de l'obligation de cotiser en cas d'anticipation

La suppression de l'obligation de cotiser en cas de perception anticipée de la totalité de la rente se traduira pour l'AVS, en 2030, par une perte de recettes de 10 millions de francs. Pour l'AI et l'APG, les pertes de recettes, pendant la même année, seront respectivement de 1,7 et de 0,6 million de francs.

⁶⁸ Art. 14, al. 5, LAVS en relation avec l'art. 34d, al. 1, RAVS.

⁶⁹ Art. 28^{bis} RAVS en relation avec l'art. 28 RAVS.

La suppression de l'obligation de cotiser pour les personnes non actives concernera environ 20 % des nouveaux rentiers qui ont anticipé leur rente de vieillesse; ils ne seront désormais plus soumis à cotisations à l'AVS.

Suppression de la franchise dans l'AVS et prise en compte des cotisations

La suppression de la franchise accordée aux retraités actifs se traduira pour l'AVS, en 2030, par des recettes supplémentaires de 250 millions de francs (aux prix de 2014). Pour l'AI et les APG, les recettes supplémentaires, pendant la même année, seront respectivement de 41 et de 15 millions de francs. Par suite de la suppression de la franchise, les rentiers devront également cotiser sur des revenus d'activité lucrative inférieurs à 1400 francs par mois ou 16 800 francs par année. Les rentiers salariés devront ainsi supporter une charge supplémentaire de cotisations AVS/AI/APG (part du salarié) de 865 francs par an au maximum. Pour les indépendants dont le revenu annuel dépasse 73 000 francs (plafond du barème dégressif 2014: 56 200 francs), la charge de cotisations supplémentaire sera d'environ 1600 francs par année.

Tableau 2-6

Conséquences de la suppression de la franchise pour les assurés

Cotisations AVS/AI/APG, part du salarié	Salariés	Indépendants (revenu supérieur à 73 000 francs)
Charge de cotisations supplémentaire (maximale) par année	865 francs	1600 francs

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

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

Tableau 2-7

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

En millions de francs, aux prix de 2014

Année	Dépenses	Recettes	Total
2019	53	170	117
2020	122	161	38
2021	196	156	-40
2022	231	156	-75
2023	256	159	-97
2024	270	149	-121
2025	296	151	-144
2026	310	153	-157

Année	Dépenses	Recettes	Total
2027	311	158	-153
2028	295	165	-130
2029	284	172	-113
2030	260	178	-82

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

2.1.3.8 Questions spécifiques à l'AVS

Partage des revenus réalisés durant le mariage

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

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

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

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

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

Plafonnement des rentes

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

- Pour les cas de figure où chaque conjoint a anticipé une partie de la rente de vieillesse, il y aura lieu de réduire les deux rentes en proportion de leur quote-part si chacune des rentes individuelles dépasse le montant maximal déterminant pour l'assuré concerné. Ce montant maximal sera établi, d'une part, en fonction de la durée de cotisation correspondant à la rente de chacun et, d'autre part, en fonction du pourcentage de rente le plus élevé. Si les conjoints ont une durée de cotisation différente, il faudra, comme actuellement, connaître la durée de cotisation pondérée avant de calculer, sur la base du pourcentage perçu le plus élevé, le montant maximal pouvant être versé aux conjoints. Par exemple, si un homme anticipe 40 % de sa rente, que sa femme anticipe 60 % de la sienne et que tous deux ont une durée de cotisation complète (soit une échelle 44), la somme des deux rentes ne pourra pas dépasser 60 % de 150 % de la rente maximale (soit 0,6 multiplié par 1,5, le tout multiplié par 2340, égale 2106 francs). Si l'un des conjoints ou les deux augmentent le pourcentage de rente perçu, le plafonnement sera recalculé sur la base du nouveau pourcentage le plus élevé.
- Pour les cas de figure mixtes, à savoir les situations dans lesquelles un conjoint touche une rente de vieillesse alors que l'autre perçoit une rente partielle de l'assurance-invalidité complétée d'un pourcentage de la rente de vieillesse anticipé, la rente AI combinée avec le pourcentage de rente de vieillesse formera une seule rente. Les règles actuellement valables pour le plafonnement en cas de rente d'invalidité resteront applicables.
- Pour les cas de figure dans lesquels chaque conjoint perçoit une rente AI partielle, chacune complétée par un pourcentage de rente de vieillesse, les deux rentes AI seront plafonnées entre elles selon les règles actuellement en vigueur alors que les deux rentes de vieillesse anticipées seront plafonnées conformément à ce qui prévaut dans le premier cas de figure exposé ci-dessus.

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

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

2.1.3.9 Coordination avec les autres assurances sociales

Rentes de vieillesse et rentes d'invalidité

Selon le droit en vigueur dans le 1^{er} pilier, une personne invalide cesse d'être considérée comme telle dès l'ouverture du droit à une rente de vieillesse, mais au plus tard à 65 ans.

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

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

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

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

Rentes de vieillesse et rentes de veuve ou de veuf

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

leur âge, et aussi à compenser l'abaissement de la rente de veuve ou de veuf de 80 % à 60 % du montant de la rente de vieillesse.

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

Rentes de vieillesse et prestations complémentaires

La perception d'une rente de vieillesse donne droit, si les autres conditions sont remplies, à la perception de prestations complémentaires. Dans le droit en vigueur, les rentes versées entrent au titre de revenu dans le calcul des prestations complémentaires. En cas d'anticipation de la rente au sens de l'art. 40 LAVS, le montant de la rente réduite est pris en compte comme revenu (cf. art. 15a de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité [OPC-AVS/AI]⁷⁰). Cette réglementation est maintenue en cas d'anticipation de la totalité de la rente. Une adaptation s'impose cependant en cas d'anticipation d'un pourcentage de rente. Sans cela, en effet, il serait possible d'anticiper un faible pourcentage de la rente et de compenser la perte de revenu par le biais des prestations complémentaires. Cela irait à l'encontre de l'objectif visé par la flexibilisation de la retraite, qui est de permettre de mieux concilier exercice d'une activité lucrative et retraite. Pour éviter cet effet contraire, la modification suivante est proposée: en cas d'anticipation d'un pourcentage de rente, c'est la totalité de la rente réduite qui sera prise en compte en tant que revenu et non le pourcentage de rente perçu. On attend donc d'une personne qui ne continue pas de travailler qu'elle anticipe la perception de la totalité de la rente. Dans les cas de cumul, c'est-à-dire lorsque l'assuré perçoit simultanément une rente AI ou une rente de survivants de l'AVS, des correctifs sont nécessaires afin de ne pas compter à double la rente AI ou la rente de survivants. Le Conseil fédéral est chargé de régler les modalités de façon à ce que les personnes qui anticipent un pourcentage de leur rente de vieillesse ne soient pas désavantagées par rapport aux personnes qui n'ont pas fait usage de l'anticipation.

Rentes de vieillesse 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)⁷¹. La personne assurée 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 obligations de contrôle (let. g).

Ainsi, selon la réglementation actuelle, la perception de prestations de vieillesse de façon anticipée peut exercer une influence sur le droit à l'indemnité de l'assurance-chômage. S'agissant de l'AVS, la perception d'une rente anticipée conduit à l'exclusion du droit à l'indemnité de chômage. En revanche, la perception de prestations de vieillesse de la LPP ne conduit pas toujours au refus du droit à l'indemnité de chômage. En effet, en cas de retraite anticipée volontaire, la période de cotisation

⁷⁰ RS 831.301

⁷¹ RS 837.0

minimum exigée doit être réalisée après la prise de la retraite. Par contre, lorsque la retraite LPP n'est pas volontaire, l'assuré a immédiatement droit à l'indemnité de chômage si les conditions de l'art. 8, al. 1, LACI sont remplies. Les prestations de vieillesse de la LPP en cas de retraite involontaire sont alors déduites de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 1, LACI). En outre, les prestations de vieillesse versées par des assurances étrangères ne conduisent pas au refus du droit à l'indemnité de chômage. A l'instar des prestations de vieillesse de la LPP perçues involontairement, elles sont déduites de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 2, LACI).

Afin d'éliminer l'inégalité de traitement entre les personnes assurées et de faciliter la coordination entre les différentes assurances concernées, il est proposé de maintenir le droit aux indemnités de chômage pendant la période d'anticipation du versement de la rente de vieillesse de l'AVS. De cette façon, aucune différence ne sera plus opérée entre rente anticipée de l'AVS ou de la LPP, perçue volontairement ou involontairement, provenant de Suisse ou de l'étranger. Le fait que les prestations de vieillesse soient complètes ou partielles ne jouera pas de rôle non plus. Les prestations de vieillesse perçues (AVS, LPP ou assurances étrangères) seront toutefois déduites de l'indemnité de chômage afin d'éviter toute surindemnisation. Pour que la personne assurée conserve son droit à l'indemnité de chômage, elle devra en remplir les conditions générales qui sont, d'une part, de démontrer tout au long de son indemnisation sa volonté de mettre un terme à son chômage par des recherches d'emploi suffisantes et, d'autre part, de respecter les injonctions des organes d'exécution de l'assurance-chômage.

Rentes de vieillesse et assurance-accidents obligatoire

Les travailleurs sont assurés obligatoirement à l'assurance-accidents (art. 1a de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents [LAA]⁷²). L'assurance cesse en principe de produire ses effets à l'expiration du trentième jour qui suit celui où a pris fin le droit au demi-salaire au moins (art. 3, al. 2, LAA). L'art. 22 LAA actuel prévoit que la rente d'invalidité de l'assurance-accidents ne peut plus être révisée à partir du mois au cours duquel l'ayant droit perçoit une rente de vieillesse de l'AVS, mais au plus tard lorsqu'il atteint l'âge de la retraite fixé à l'art. 21 LAVS. L'art. 22 LAA a cette teneur depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, de la modification du 17 juin 2011 de la LAVS (amélioration de la mise en œuvre). Les rentes ne sont ainsi plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. Cette réglementation est maintenue.

2.1.4 Anticipation de la rente AVS pour les personnes disposant de bas à moyens revenus

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

⁷² RS 832.20

2.1.4.1

Nécessité d'une réglementation

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

Par ailleurs, l'augmentation de l'espérance de vie ne touche pas, dans les faits, toutes les catégories sociales de la même façon. En effet, l'étude sur la mortalité différentielle en Suisse⁷³ fait état d'un écart d'espérance de vie de deux ans entre les personnes sans formation et les personnes au bénéfice d'une formation tertiaire. Il est admis que les personnes sans formation ou à bas niveau de qualification forment généralement la couche de la population à bas revenus. Il s'agit souvent aussi de personnes qui ont commencé à travailler tôt. Ramenés à l'espérance de vie moyenne à 65 ans, ces deux ans d'écart représentent une réduction du volume de rente de 10 %. Or, dans le cadre de la retraite anticipée, l'application des seuls principes actuariels, basés sur l'espérance de vie moyenne de la population, ne se justifie pas pour cette catégorie de personnes. En conséquence, la solution présentée vise à permettre aux personnes à bas revenus de mieux accéder à un départ à la retraite avant l'âge de référence. Cette solution s'appliquera également aux personnes disposant de revenus situés juste au-dessus des seuils des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (revenus bas à moyens).

2.1.4.2

Description du modèle

La réglementation proposée par le projet a pour objectif de tenir compte de la différence d'espérance de vie des personnes ayant des revenus bas à moyens et qui ont commencé à travailler tôt. Dans la mesure où elle est prévue uniquement pour une catégorie bien ciblée, elle permet une amélioration sensible du montant de la rente AVS en cas d'anticipation. Par ailleurs, cette amélioration n'est pas prise en charge par l'assurance exclusivement, elle est également basée sur le principe d'assurance. En effet, les personnes qui en bénéficieront auront aussi contribué à l'amélioration par les cotisations qu'elles auront payées durant leurs années de jeunesse. De plus, dans la mesure où cette catégorie de personnes tend à vivre moins longtemps, le volume de rentes perçu par elles durant toute la période de retraite est inférieur à celui qui serait perçu durant la retraite selon l'espérance de vie moyenne. La réglementation proposée vise en particulier les femmes qui, en comparaison, disposent souvent, avant la retraite, d'un revenu plus faible que les hommes.

⁷³ Wanner P.: Mortalité différentielle en Suisse 1990–2005, Rapport de recherche n° 10/12, Berne, OFAS, 2012.

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

La réglementation est fondée sur les deux principes qui suivent.

- Prise en compte des cotisations payées entre le 1^{er} janvier qui suit la date où l'ayant droit a eu 17 ans révolus et le 31 décembre qui précède sa 21^e année (années de jeunesse). Actuellement, ces cotisations ne sont prises en compte dans le calcul de la rente que pour combler d'éventuelles lacunes de cotisations AVS. Elles n'ont en revanche aucun effet en cas de carrière de cotisation complète en Suisse. Il est proposé de tenir compte desdites cotisations, dans la mesure où celles-ci n'ont pas déjà servi à combler d'autres lacunes, en cas d'anticipation de la rente AVS afin de combler la réduction de rente due aux années de cotisation manquantes jusqu'à 65 ans (cf. ch. 2.1.3.4). Pour avoir droit à la compensation d'une année de cotisation manquante, il faudra avoir cotisé au moins douze mois entre le 1^{er} janvier qui suit le 17^e anniversaire et le 31 décembre qui précède le 21^e anniversaire. Trois années au maximum pourront ainsi être compensées et leur attribution sera échelonnée en fonction des revenus exprimés en proportion de la rente annuelle minimale visée à l'art. 34, al. 5, LAVS, afin que les montants considérés puissent évoluer avec l'adaptation à l'évolution des prix et des salaires.
- Application d'un taux de réduction actuariel favorable tenant compte du fait que les personnes à bas revenus vivent moins longtemps et prévoyant une différence d'une année et demie par rapport à l'espérance de vie moyenne. Ainsi, la catégorie de personnes ciblée bénéficie d'un taux de réduction actuariel favorable en cas d'anticipation à 62 ou à 63 ans, et aucun taux de réduction actuariel n'est appliqué en cas d'anticipation de la rente à 64 ans.

Tableau 2-8

Echelonnement des années de jeunesse en fonction des revenus

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

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

Tableau 2-9

Taux de réduction favorables en %

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

Exemple

L'exemple ci-dessous illustre le cas de figure où trois années de jeunesse sont prises en compte et des taux de réduction favorables sont appliqués pour un assuré réalisant un revenu de 32 400 francs les années précédant la retraite. S'il perçoit sa rente de vieillesse à 65 ans, cet assuré a droit à une rente de vieillesse de 1596 francs par mois (valeur en 2014). Le tableau ci-dessous montre le montant de la rente en cas d'anticipation de la rente à 64, 63 et 62 ans, ainsi que la différence par rapport à la situation avec une réduction actuarielle.

Tableau 2-10

Age	Rente avec réduction actuarielle	Rente avec taux de réduction favorable	Différence
65 ans	1596 (sans réduction)	1596 (sans réduction)	–
64 ans	1495	1596 (sans réduction)	101
63 ans	1403	1562	160
62 ans	1318	1499	181

2.1.4.3 Cercle des bénéficiaires

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

Ainsi, l'ayant droit devra avoir cotisé à l'AVS entre le 1^{er} janvier qui suit son 17^e anniversaire et le 31 décembre qui précède son 21^e anniversaire et avoir réalisé par la suite une carrière de cotisation complète (à l'exception de la période anticipée). La notion de revenus bas à moyens est définie sur la base de la structure des salaires en Suisse. Celle-ci indique que le salaire mensuel médian à plein temps des personnes à bas niveau de qualification correspond à 4600 francs. Il existe un écart élevé entre le salaire médian des hommes (5000 francs) et celui des femmes (4300 francs)⁷⁴. En comparaison, le salaire mensuel médian des personnes ayant un niveau de formation élevé est de 11 000 francs. Dans les branches où l'on rencontre tendan-

⁷⁴ OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires, 2010.

ciellement les plus bas salaires (industrie manufacturière, construction, hébergement, restauration et commerce de détail)⁷⁵, les salaires médians se situent entre 3400 et 5200 francs. Partant, on peut admettre que cette réglementation cible la catégorie de personnes disposant de revenus bas à moyens jusqu'à un salaire annuel proche de 50 000 francs.

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

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

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

⁷⁵ OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires, 2010.

2.1.4.4 Conséquences financières

La réglementation proposée laisserait entrer environ 5000 personnes par année dans le cercle des bénéficiaires (ce nombre pourrait être moins élevé car cette estimation ne tient pas compte du critère du revenu du ménage, qui ne peut pas être évalué). L'enveloppe financière s'élèverait ainsi à environ 390 millions de francs en 2030.

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

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

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

Tableau 2-11

Conséquences de la réglementation pour les revenus bas à moyens En millions de francs, aux prix de 2014

Année	Dépenses
2019	161
2020	259
2021	304
2022	307
2023	323
2024	327
2025	343
2026	346
2027	361
2028	365
2029	383
2030	388

2.2

Adaptation du taux de conversion minimal et mesures de compensation dans la prévoyance professionnelle

- Le taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire est adapté à l'espérance de vie et aux faibles rendements des marchés financiers.
- L'augmentation de l'avoir de vieillesse permet de maintenir le niveau actuel des rentes LPP. En outre, on renonce à la déduction de coordination et les taux de bonifications de vieillesse sont adaptés de sorte qu'ils n'augmentent plus à partir de 45 ans, faisant ainsi disparaître les surcoûts pour les employés de 55 ans et plus.
- Le fonds de garantie alloue des subsides pour garantir le niveau actuel de la rente de vieillesse pour les personnes qui ne disposent plus du temps nécessaire à l'amélioration de l'avoir de vieillesse.

2.2.1

Adaptation du taux de conversion minimal

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

Le taux de conversion minimal doit être fixé de telle sorte que l'avoir de vieillesse constitué et les revenus qu'il continue de produire suffisent pour verser jusqu'au dernier jour (soit pendant quelque 20 ans) la rente de vieillesse et les rentes de survivants éventuelles calculées sur cette base. Si ce taux est trop élevé, il se crée un déséquilibre entre la prestation à verser et son financement, puisque l'avoir de vieillesse constitué n'est pas suffisant pour verser la rente garantie sur toute sa durée. Il faut dans ce cas trouver les fonds manquants ailleurs, par exemple en recourant au produit de la fortune de prévoyance des assurés actifs. Mais une redistribution de ce type est étrangère au système du 2^e pilier, qui est financé par capitalisation, et doit donc être évitée.

Dans la prévoyance subobligatoire, la compétence de fixer le taux de conversion est laissée 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 techniques qu'elles utilisent. Concrètement, le taux de conversion appliqué par ces institutions peut être inférieur, car le calcul au moyen du taux de conversion minimal ne porte que sur le régime obligatoire LPP. Les institu-

tions 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. De cette manière, elle peut éviter au moins en partie les pertes dues à un taux de conversion minimal trop élevé. Dans le régime minimal LPP, en revanche, le taux de conversion minimal est appliqué directement. Il doit donc être fixé de sorte à pouvoir garantir aussi le financement des prestations des institutions pratiquant le régime minimal LPP. Un septième environ des assurés ne sont assurés, pour leur avoir de vieillesse, que dans ce régime, et deux à trois autres septièmes sont très fortement concernés par le taux de conversion minimal, car seule une faible part de leur avoir de vieillesse relève du régime surobligatoire.

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

Le taux d'intérêt technique ayant servi à la détermination du taux de conversion minimal proposé se base sur le rendement moyen attendu des institutions de prévoyance pour les années à venir. Cependant, une marge est nécessaire pour constituer des provisions techniques et pour financer les frais liés au versement des rentes. L'OFAS a commandé à ce propos une étude fondée sur des scénarios macroéconomiques. Pour un portefeuille comprenant environ 25 % d'actions, les estimations sont les suivantes: de 2014 à 2017, suivant le scénario, le rendement moyen attendu oscillerait entre -2,6 % et 1,9 % par année; de 2018 à 2025, entre 2,3 % et 3,1 %, et, de 2026 à 2035, entre 2,6 % et 3,7 %⁷⁶. Le rendement nécessaire d'environ 5 % pour garantir le taux de conversion minimal actuel (6,8 % pour les hommes et les femmes dès 2014) ne sera par conséquent pas atteint sur le long terme.

Si l'on ajoute à cela l'évolution de l'espérance de vie, une adaptation du taux de conversion minimal paraît impérative (cf. aussi ch. 1.7.3). Dans le cas contraire une situation de déséquilibre entre les prestations minimales légales et leur financement perdurerait. Une des conséquences de ce déséquilibre est l'apparition de solidarités indésirables au sein des institutions de prévoyance, en particulier celles assurant des prestations proches du minimum légal. Les assurés actifs sont appelés à fournir un financement d'appoint, généralement sous la forme d'un crédit d'intérêt moindre pour leur avoir de vieillesse, voire de contributions d'assainissement, afin de garantir le paiement des prestations versées aux retraités. Par ailleurs, dans une institution de prévoyance où la structure d'âge est défavorable, c'est-à-dire où la proportion de rentiers par rapport aux assurés actifs est relativement importante, un financement par les assurés actifs est plus difficile.

Pour l'adaptation du taux de conversion minimal, on suppose que les institutions de prévoyance obtiendront à long terme un rendement moyen des placements de l'ordre de 3,5 à 4 %. Tenant compte d'une marge pour constituer des provisions techniques et pour financer les frais administratifs liés aux rentes versées, le projet prévoit de fixer le taux de conversion minimal à 6 % à l'âge de référence. Cette valeur se justifie tant au regard des bases actuarielles utilisées que des résultats de l'étude

⁷⁶ Eichler, M. et al. (2014): Scénarios économiques jusqu'en 2035 et leurs conséquences pour les marchés financiers et les revenus des placements, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 7/14, Berne.

citée ci-dessus. Le taux de conversion minimal doit tenir compte des réalités actuelles et des réalités politiques. L'adapter à 6 %, c'est le ramener à un niveau qui permettra d'éviter une redistribution peu transparente des avoirs de la prévoyance professionnelle entre les assurés actifs et les retraités.

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

Les dispositions transitoires prévoient une période de quatre ans pour l'adapter du taux de conversion minimal de 6,8 à 6 %. Cette période transitoire permet aux mesures de compensation (voir ci-après) de déployer leur effet, mais elle tient également compte de la situation des institutions de prévoyance, car elle est relativement courte. Une durée plus longue ne se justifie pas, car elle aurait pour effet de rendre plus précaire encore la situation financière des institutions de prévoyance concernées. Mais une durée plus courte, voire l'absence de toute période de transition, n'est pas opportune non plus, car elle augmenterait les coûts pour la génération transitoire, lesquels sont supportés par l'ensemble des institutions de prévoyance enregistrées. Les taux de conversion minimal pour ces quatre années seront réglés dans l'ordonnance: un abaissement de 0,2 point par année est prévu. L'utilisation de taux de conversion distincts pour les hommes et pour les femmes à un même âge reste prévue jusqu'à ce que l'âge de référence des femmes soit adapté à celui des hommes.

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

Etant donné que le taux de conversion minimal est lié à des incertitudes, notamment en ce qui concerne l'évolution future des taux d'intérêt, le Conseil fédéral doit le réexaminer plus fréquemment qu'aujourd'hui. D'après les dispositions de la LPP en vigueur, le Conseil fédéral soumet tous les dix ans un rapport à l'Assemblée fédérale pour déterminer le taux de conversion des années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans. De cette manière, on remplit également l'objectif d'un postulat adopté par le Conseil national en juin 2010⁷⁷.

2.2.2 Vue d'ensemble et tendances concernant le taux de conversion

En vertu du principe d'imputation, les institutions de prévoyance enveloppantes peuvent prévoir des taux de conversion inférieurs au taux de conversion minimal pour autant que les prestations minimales légales soient garanties. Le Conseil des Etats a accepté, fin 2013, un postulat qui pose des questions sur ce thème⁷⁸. En vue

⁷⁷ Postulat 10.3057 Parmelin Guy «Taux de conversion LPP. Suite de l'épisode».

⁷⁸ Postulat 13.3834 Egerszegi-Obrist Christine «Prévoyance professionnelle. Impact de la modification du taux de conversion».

de répondre à ces questions, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) a mené auprès de quelque 1200 institutions de prévoyance enregistrées, sur mandat de l'OFAS, une enquête spécifique qui a donné les résultats suivants.

Au moment où l'assuré atteint l'âge ordinaire de la retraite, 7 % des institutions de prévoyance (74) appliquent pour les hommes, et 9 % (103) pour les femmes, un taux de conversion inférieur à 6 %; 4 % des institutions de prévoyance interrogées (42) appliquent pour les femmes un taux de conversion de 6 %, et 5 % (59) l'appliquent pour les hommes. L'enquête révèle que la majorité des institutions de prévoyance calculent les rentes avec un taux de conversion supérieur à 6 %: elles sont 87 % (993) à le faire pour les femmes et 88 % (1005) pour les hommes.

Quant au nombre des assurés concernés, le tableau est le suivant: les rentes sont calculées avec un taux inférieur à 6 % pour environ 85 000 hommes (4 %) et 70 000 femmes (4 %), et avec un taux de 6 % pour 25 000 hommes (1 %) et 10 000 femmes (1 %). Autrement dit, le taux de conversion appliqué pour le calcul des rentes est supérieur à 6 % pour 90 % des assurés.

La tendance est cependant à une baisse du taux de conversion; selon les indications données, 43 % des institutions de prévoyance interrogées (525) entendent réduire le taux de conversion, ce qui affecterait environ 1,1 million d'assurés (52 %).

En résumé, on peut dire que si, à l'heure actuelle, seule une minorité des institutions de prévoyance appliquent déjà un taux de conversion inférieur ou égal à 6 %, le nombre des institutions qui comptent en faire autant tend à augmenter. Concrètement, les institutions de prévoyance enveloppantes appliquent aujourd'hui déjà des taux de conversion inférieurs au minimum légal.

2.2.3 Mesures de compensation

Des mesures de compensation s'imposent pour garantir le maintien du niveau des prestations LPP. Sans elles, l'adaptation du taux de conversion minimal à 6,0 % produirait en effet une baisse du niveau des prestations de l'ordre de 12 %. Une telle baisse n'est pas admissible, étant donné qu'un des objectifs principaux de la présente réforme est le maintien du niveau des rentes assurées à leur niveau antérieur. L'adaptation du taux de conversion minimal est donc compensée à long terme par une extension du processus d'épargne et donc du financement de la prévoyance professionnelle. Les mesures prévues à cet effet sont décrites dans les sous-chapitres qui suivent.

2.2.3.1 Suppression de la déduction de coordination

La première mesure à long terme visant à compenser l'adaptation du taux de conversion minimal LPP consiste à supprimer la déduction de coordination. Du même coup, on ne parle plus de «salaire coordonné», mais de «salaire assuré».

Actuellement, cette déduction appliquée dans la prévoyance professionnelle obligatoire équivaut à 7/8 de la rente de vieillesse maximale de l'AVS (soit, en 2014, 24 570 francs). La déduction de coordination s'applique intégralement et séparément à chaque salaire versé par un employeur donné et quel que soit le taux d'activité.

Ainsi, selon qu'une personne travaille pour un ou plusieurs employeurs, elle ne sera pas assurée de la même manière, quand bien même elle gagnerait le même salaire. Par exemple, si elle exerce deux emplois à 50 %, avec deux salaires de 40 000 francs (soit un total annuel de 80 000 francs), la déduction de coordination fixe de 24 570 francs s'applique sur chacun de ses salaires. Elle aura ainsi deux salaires assurés LPP de 15 430 francs (40 000 à 24 570 francs), soit un salaire assuré total de 30 860 francs. En revanche, si elle gagnait ce même revenu chez un seul employeur, son salaire assuré serait de 55 430 francs. C'est pourquoi certaines institutions de prévoyance prévoient dans leur règlement une pondération de la déduction de coordination en fonction du taux d'occupation.

La suppression de la déduction de coordination permettra de remédier aux inconvénients de la déduction fixe actuelle pour les travailleurs occupés à temps partiel, ainsi que pour les personnes ayant de bas revenus ou travaillant pour plusieurs employeurs. A ce sujet, on peut noter qu'environ 7 % de la population active cumulent au moins deux activités professionnelles, tandis que 34,7 % de la population active, dont majoritairement des femmes (58,6 %, contre 14,3 % d'hommes), travaillent à temps partiel. Cette mesure répond donc aux nouvelles réalités. Il en résultera un même salaire assuré, indépendamment du fait que le revenu provienne d'un ou de plusieurs employeurs. Une personne avec un salaire soumis à l'AVS de 80 000 francs disposera donc toujours de ce salaire assuré et bénéficiera par conséquent d'une meilleure couverture d'assurance que jusqu'à présent. Ce sont surtout des femmes qui profiteront du changement de système. De cette manière, on remplit également l'objectif d'un postulat adopté par le Conseil des Etats en juin 2013 et d'une motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique adoptée par le Conseil national en octobre 2012⁷⁹.

Une certaine coordination des prestations du 2^e pilier avec celles du 1^{er} pilier subsiste, même avec la suppression de la déduction de coordination. En effet, l'existence d'un seuil d'accès LPP (cf. ch. 2.4.3.2) évite d'intégrer dans le 2^e pilier obligatoire des personnes déjà suffisamment couvertes par le 1^{er} pilier.

2.2.3.2 Adaptation des taux des bonifications de vieillesse

Actuellement, les bonifications de vieillesse définies dans la LPP sont calculées annuellement en pourcentage du salaire coordonné, lequel tient compte d'une déduction de coordination.

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 suppression de la déduction de coordination, le maintien du niveau des prestations. Dans le même temps, l'échelonnement des bonifications en fonction de l'âge est quelque peu réduit. Le nouvel échelonnement fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport aux personnes de 45 à 54 ans. Ceci devrait favoriser l'emploi des travailleurs âgés. D'un autre côté,

⁷⁹ Postulat 12.3318 Fetz Anita «Améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à employeurs multiples»; motion 12.3974 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN «Prévoyance des personnes travaillant pour plusieurs employeurs ou ayant de bas revenus».

l'ajustement des bonifications de vieillesse pour les personnes de plus de 54 ans sur celles accordées aux personnes entre 45 et 54 ans implique que le niveau des prestations ne peut être maintenu pour le groupe des plus de 54 ans. Il faut que cette fonction soit remplie par les mesures prévues pour la génération transitoire (cf. ch. 2.2.3.3). Le nouvel échelonnement, appliqué au salaire assuré sans déduction de coordination, se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2-12

Bonifications de vieillesse, en pour-cent

Age	Taux actuel des bonifications de vieillesse en % du salaire coordonné	Nouveau taux des bonifications de vieillesse en % du salaire assuré
25–34	7,0	5,0
35–44	10,0	9,0
45–54	15,0	13,0
55–âge de référence	18,0	13,0
Total	500,0	400,0

Les nouveaux taux des bonifications de vieillesse sont plus bas que les actuels, mais les bonifications de vieillesse en francs y relatives sont plus élevées, car ces nouveaux taux s'appliquent à un salaire assuré sans déduction de coordination.

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

S'agissant du nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse, certaines voix se sont élevées pour réclamer un nivellement plus important. On peut citer à ce propos un postulat adopté fin 2012 par le Conseil national⁸⁰. 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, la nouvelle réglementation s'appliquerait immédiatement aux assurés plus jeunes, alors que l'ancienne réglementation devrait simultanément être maintenue pour les assurés plus âgés, afin de leur éviter une diminution de leur prévoyance. Les coûts supplémentaires effectifs pourraient aller jusqu'à un 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, tout en évitant des coûts supplémentaires très importants.

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 de référence les rentes au même niveau qu'actuellement, malgré la baisse du taux de conversion minimal.

⁸⁰ Postulat 12.3731 Vitali Albert «Éliminer les discriminations dans la LPP».

Montants comparés de la rente de vieillesse LPP avec et sans la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, en francs

	Rente de vieillesse à 65 ans, sans la réforme	Rente de vieillesse à 65 ans, avec la réforme
Salaire coordonné/assuré maximal	59 670	84 240
Total des bonifications de vieillesse, en % du salaire coordonné/assuré	500	400
Avoir de vieillesse total	298 350	336 960
Taux de conversion minimal	6,8 %	6,0 %
Rente de vieillesse	20 288	20 218

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 ou assuré maximal. Selon le droit actuel, la rente de vieillesse obtenue se monte à 20 288 francs (salaire coordonné maximal 2014 de 59 670 francs x 500 % x 6,8 %, hors intérêts, arrondi au nombre entier le plus proche). Avec un taux de conversion minimal de 6 % et compte tenu des mesures de compensation à long terme, la rente de vieillesse obtenue est de 20 218 francs (salaire assuré maximal de 84 240 francs x 400 % x 6 %, hors intérêts, arrondi au nombre entier le plus proche).

2.2.3.3 Mesure en faveur de la génération transitoire

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

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

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

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

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

Pour les motifs exposés au ch. 2.2.6 (solution décentralisée en faveur de la génération transitoire), une solution décentralisée n'a pas été retenue et le projet prévoit une solution centralisée. Seule une solution centralisée peut garantir que les moyens nécessaires au maintien du niveau des prestations de prévoyance pour la génération transitoire seront disponibles. Il est donc essentiel de s'en tenir à cette solution. Le fonds de garantie, en tant qu'organisme central, assumera cette nouvelle tâche et opérera les versements uniques en question. Ces versements seront financés au moyen de cotisations prélevées sur l'ensemble des institutions de prévoyance enregistrées, en appliquant le système de répartition des capitaux de couverture. Cette manière de procéder n'est pas nouvelle dans le système du 2^e pilier, car le fonds de garantie accorde aujourd'hui déjà des subsides aux institutions de prévoyance dont la structure d'âge est défavorable. Il devra augmenter les cotisations qu'il prélève actuellement auprès des institutions de prévoyance. Les institutions de prévoyance pourront mettre les cotisations dues au fonds de garantie à la charge des assurés et des employeurs.

Il est proposé que cette solution s'applique par ailleurs durant une période transitoire qui devrait durer 25 ans environ (le temps que les personnes qui auront 40 ans et plus à l'entrée en vigueur du projet soient toutes à la retraite). En règle générale, les périodes de transition de ce type sont plus courtes, par souci d'éviter le chevauchement de plusieurs réglementations transitoires. Mais si le niveau des prestations doit être garanti pour la génération transitoire également, un délai tel que celui proposé s'impose.

Les prestations en cas de décès ou d'invalidité sont garanties par analogie. Toutefois le fonds de garantie n'intervient pas dans ces cas et les institutions de prévoyance doivent financer elles-mêmes cette garantie en veillant à fixer le niveau des cotisations de risque de manière adéquate.

Toutes les institutions de prévoyance qui réalisent l'assurance obligatoire pour leurs assurés appartenant à la génération transitoire devront à l'avenir tenir deux comptes témoins, afin de calculer les droits éventuels qui s'y rapportent.

Compte témoin «nouvelle LPP»

Dès l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, les paramètres pour la tenue de ce compte témoin seront adaptés aux modifications de loi, notamment à la nouvelle définition du salaire assuré, aux nouvelles bonifications de vieillesse et aux nouveaux taux de conversion minimaux.

Compte témoin «ancienne LPP»

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

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

A chaque fois qu'un cas d'assurance surviendra, l'institution de prévoyance devra établir la rente selon le compte témoin «ancienne LPP» et la comparer avec la rente réglementaire (la rente selon le compte témoin «nouvelle LPP» devant être garantie). Si la rente selon le compte témoin «ancienne LPP» est supérieure à la rente réglementaire (la rente selon le compte témoin «nouvelle LPP» devant être garantie), la différence sera garantie à l'assuré. Dans le cas d'une rente de vieillesse, la garantie adviendra moyennant un subside versé par le fonds de garantie à l'institution de prévoyance. Le montant du subside correspondra à la valeur actuelle de la différence de rente. Cette valeur sera déterminée par le fonds de garantie selon des règles actuarielles uniformément fixées par le Conseil fédéral. Ce subside pourra diverger du montant nécessaire calculé par l'institution de prévoyance selon ses propres bases techniques. Dans le cas d'une rente d'invalidité ou de survivants, la garantie sera financée moyennant des cotisations de risque que l'institution de prévoyance devra fixer de manière adéquate.

En cas de libre passage, l'état du compte témoin «ancienne LPP» sera communiqué à la nouvelle institution de prévoyance ou de libre passage, de sorte que les informations pour l'établissement de la garantie des prestations et pour la détermination d'un éventuel droit auprès du fonds de garantie puissent être conservées.

Afin d'éviter que le fonds de garantie verse des subsides injustifiés, par exemple dans le cas de solutions d'assurance splittées, l'ordonnance du 22 juin 1998 sur le «fonds de garantie LPP» (OFG)⁸¹ prévoira une solution adéquate.

Comme on le verra plus loin (cf. ch. 2.2.5), les cotisations à prélever pour assurer le financement des subsides du fonds de garantie devraient être croissantes les quatre premières années, rester ensuite plus ou moins constantes pendant une dizaine d'année, puis décroître pour enfin disparaître. Pendant la période de stabilité, le taux à prévoir devrait se situer aux environs 0,15 % des salaires assurés. Lors de la fixation des cotisations, on tiendra compte du fait que le fonds de garantie doit pouvoir

⁸¹ RS 831.432.1

disposer, dès l'entrée en vigueur de la mesure, des moyens financiers suffisants à son financement.

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

Les exemples de calcul suivants illustrent le fonctionnement des mesures de compensation.

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

Tableau 2-14

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

Age lors de l'entrée en vigueur de la réforme	Avoir de vieillesse à 65 ans (sans intérêts)			Rente LPP à 65 ans		Complément du fonds de garantie (versement unique)	Amélioration de la rente par le complément
	Statu quo	Avec la réforme	Différence	Statu quo	Avec la réforme, mais sans complément		
A 55 ans	298 350	300 456	2 106	20 288	18 027	37 674	+2 260
B 50 ans	298 350	310 460	12 110	20 288	18 628	27 671	+1 660
C 40 ans	298 350	328 536	30 186	20 288	19 712	9 594	+ 576
D 25 ans	298 350	336 960	38 610	20 288	20 218	–	–

La suppression de la déduction de coordination permettra d'augmenter le salaire assuré LPP, le faisant passer de 59 670 à 84 240 francs. Simultanément, les taux de bonification seront réduits. Pour un assuré âgé de 50 ans à l'entrée en vigueur de la réforme (cas B), l'avoir de vieillesse s'accroîtra au bout du compte de 12 110 francs au moment de la retraite. Sans la réforme, la rente de vieillesse LPP serait de 20 288 francs ($298\,350 \times 6,8\%$). Le montant de la rente doit être maintenu à ce niveau. Pour ce faire, une compensation de 27 671 francs ($20\,288 = 6,0\% \times [310\,460 + 27\,671]$), versée par le fonds de garantie, est indispensable.

Tableau 2-15

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

Age lors de l'entrée en vigueur de la réforme	Avoir de vieillesse à 65 ans (sans intérêts)			Rente LPP à 65 ans		Complément du fonds de garantie (versement unique)	Amélioration de la rente par le complément
	Statu quo	Avec la réforme	Différence	Statu quo	Avec la réforme, mais sans complément		
A 55 ans	152 150	168 876	16 726	10 346	10 133	3 561	+214
B 50 ans	152 150	181 804	29 654	10 346	10 908	–	–
C 40 ans	152 150	204 266	52 116	10 346	12 256	–	–
D 25 ans	152 150	220 000	67 850	10 346	13 200	–	–

La suppression de la déduction de coordination permettra d'augmenter le salaire assuré LPP, le faisant passer de 30 430 à 55 000 francs. Simultanément, les taux de bonification seront réduits. Pour un assuré âgé de 50 ans à l'entrée en vigueur de la

réforme (cas B), l'avoir de vieillesse s'accroîtra de 29 654 francs au moment de la retraite. Sans la réforme, la rente de vieillesse LPP serait de 10 346 francs ($152\,150 \times 6,8\%$). Le montant de la rente doit être maintenu à ce niveau. Le fonds de garantie n'aura toutefois rien à verser dans ce cas, car la nouvelle rente sera supérieure.

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

Dans la plupart des cas, la rente de vieillesse réglementaire versée sera plus élevée que la rente de vieillesse LPP selon le compte témoin. Cela réduira le besoin de compléments versés par le fonds de garantie, comme le montrent les deux exemples qui suivent.

Tableau 2-16

Exemple A du tableau 2-14 avec une rente de vieillesse réglementaire

	Rente de vieillesse à 65 ans			Complément du fonds de garantie (versement unique)	Amélioration de la rente par le complément
	selon le compte témoin «ancienne LPP»	selon le compte témoin «nouvelle LPP»	Règlement de l'institution de prévoyance		
Aa	20 288	18 027	19 000	21 467	1 288
Ab	20 288	18 027	24 000	–	–

Dans l'exemple Aa, la rente de vieillesse réglementaire se monte à 19 000 francs; elle est donc inférieure à la rente de vieillesse selon le compte témoin «ancienne LPP» (20 288 francs). La rente doit rester à ce niveau. Pour cela, un complément du fonds de garantie est nécessaire; il est de 21 467 francs ($19\,000 + 21\,467 \times 6,0\% = 20\,288$). Ce montant est inférieur à celui de l'exemple initial A (37 674 francs), parce que la rente de vieillesse réglementaire est supérieure à la rente selon le compte témoin «nouvelle LPP» (18 027 francs).

Dans l'exemple Ab, la rente de vieillesse réglementaire est supérieure à la rente selon le compte témoin «ancienne LPP». Par conséquent, dans ce cas, le fonds de garantie n'a pas de complément à verser.

2.2.4 Vue d'ensemble concernant les mesures de compensation

Comme pour le taux de conversion (cf. ch. 2.2.2), la CHS PP a examiné, sur mandat de l'OFAS, si les institutions de prévoyance qui ont abaissé les taux de conversion réglementaires ont pris des mesures de compensation et, dans l'affirmative, lesquelles. Elle a mené pour cela, fin 2013, une enquête spécifique auprès d'une sélection d'institutions de prévoyance (totalisant une fortune d'environ 215 milliards de francs).

En résumé, un tiers des institutions de prévoyance interrogées ont prévu comme mesure de compensation une augmentation du taux des bonifications de vieillesse. Un autre tiers a procédé à une augmentation unique de l'avoir de vieillesse, financée par des provisions ou par des fonds libres. D'autres mesures, telles qu'un relèvement de l'âge de la retraite, un financement complémentaire par l'employeur ou l'anticipation du début du processus d'épargne, n'ont été proposées que par une minorité. Enfin, le dernier tiers n'a pas prévu de mesures de compensation.

L'on peut en conclure que le renforcement du processus d'épargne en général, sous une forme ou sous une autre, est clairement la voie suivie par la majorité des institutions de prévoyance lorsqu'elles ont pris des mesures de compensation. En ce sens, les mesures de compensation à long terme proposées ci-dessus se situent dans une même logique.

2.2.5 Conséquences financières de l'adaptation du taux de conversion minimal et des mesures de compensation

La présente réforme prévoit d'adapter les prestations minimales légales. Mais les institutions de prévoyance enregistrées conservent une certaine liberté dans l'organisation des prestations et le règlement du financement, à condition de fournir au moins les prestations prévues dans la LPP (prévoyance minimale légale). Une grande partie des institutions de prévoyance disposent toutefois de plans de prestations pour le régime subobligatoire. Ainsi, bon nombre d'entre elles ont déjà adapté le taux de conversion, augmenté les cotisations d'épargne, ou prévu dans leur règlement une déduction de coordination pondérée en fonction du taux d'occupation. Pour ces institutions, les coûts engendrés par l'adaptation de la LPP seront moindres, voire inexistantes. Le coût tenant compte de la prévoyance subobligatoire est appelé «coût effectif». Pour les mesures de compensation à long terme, il est estimé à 47 % des coûts engendrés par l'adaptation de la LPP.

Tableau 2-17

Coût effectif des mesures de compensation

En millions de francs, aux prix de 2014

Année	Mesures de compensation à long terme	Mesures de compensation pour la génération transitoire		Total
		En millions de francs	En % de la somme des salaires assurés	
2019	2300	70	0,03	2370
2020	2310	150	0,06	2460
2021	2310	240	0,10	2550
2022	2320	340	0,14	2660
2023	2320	350	0,14	2670
2024	2320	360	0,15	2680
2025	2330	370	0,15	2700
2026	2340	370	0,15	2710
2027	2340	380	0,15	2720
2028	2340	390	0,15	2730

Année	Mesures de compensation à long terme	Mesures de compensation pour la génération transitoire		Total
		En millions de francs	En % de la somme des salaires assurés	
2029	2340	380	0,15	2720
2030	2350	360	0,14	2710

Le coût des mesures de compensation à long terme oscille toujours entre 2,3 et 2,35 milliards de francs, effets sur les cotisations de risque compris, et ne varie guère au fil du temps. Il n'en va pas de même de la mesure de compensation pour la génération transitoire. La forte augmentation intervenant de 2019 à 2022 est liée à l'adaptation progressive du taux de conversion minimal. A partir de 2022, celui-ci reste de 6,0 % et l'augmentation des coûts cessera donc d'être forte. La progression des coûts, qui passent de 340 millions de francs en 2022 à 390 millions en 2028, tient d'une part à l'augmentation de l'avoir de vieillesse moyen au début de la perception de la rente (jusqu'en 2025, la prévoyance professionnelle est encore en phase de constitution, ce n'est qu'ensuite que les nouveaux rentiers auront accompli un processus d'épargne complet depuis l'âge de 25 ans) et, d'autre part, à la légère augmentation du nombre de nouveaux rentiers. Les mesures de compensation à long terme ont pour effet de freiner les coûts des mesures destinées à la génération transitoire. Etant donné qu'elles compenseront d'autant plus l'adaptation du taux de conversion minimal qu'elles seront en vigueur depuis longtemps, le besoin de compensation pour la génération transitoire se stabilisera à partir de 2025 et diminuera constamment à partir de 2028. L'indication des coûts en pourcentage de la somme des salaires assurés donne le niveau auquel porter le taux des cotisations versées au fonds de garantie pour financer les subsides destinés au maintien du niveau des prestations.

Entre 2020 et 2030, le nombre des départs à la retraite passera de 70 000 à 90 000 environ. Mais un complément du fonds de garantie ne sera nécessaire que dans une minorité des cas. D'une part, les assurés n'auront pas droit à un complément s'ils perçoivent la prestation de vieillesse avant l'âge de référence et, d'autre part, les retraits en capital sont également exclus. En outre, ils n'obtiendront un complément que s'ils sont effectivement affectés par l'adaptation du taux de conversion minimal, autrement dit si leur rente de vieillesse relève du régime minimal LPP. En fin de compte, le fonds de garantie ne devra verser un complément que pour moins de 20 % (en termes d'avoir de vieillesse LPP) des départs à la retraite.

Sous l'effet des mesures de compensation, les cotisations réglementaires des assurés actifs et des employeurs augmenteront d'environ 5 %.

2.2.6 Mesures examinées mais non retenues

Anticipation du début du processus d'épargne

Selon le droit en vigueur, l'assurance obligatoire pour le risque vieillesse débute le 1^{er} janvier qui suit la date où l'assuré a eu 24 ans révolus. Une autre mesure envisagée pour compenser l'adaptation du taux de conversion minimal était l'anticipation

du début du processus d'épargne, demandée par un postulat⁸². Une variante envisageait d'en fixer le début au 1^{er} janvier qui suit la date où l'assuré a eu 17 ans révolus, l'autre de le faire débiter le 1^{er} janvier suivant la date de son 20^e anniversaire.

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

Cette mesure s'est toutefois révélée peu appropriée pour compenser l'adaptation du taux de conversion minimal: en effet, les jeunes de 18 ans sont pour 80 % d'entre eux encore en formation, et 40 % des jeunes âgés de 21 ans suivent souvent encore une formation sans que l'activité lucrative qu'ils exercent leur permette de réaliser un revenu soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire, ou un revenu suffisant pour être soumis à la prévoyance professionnelle, mais très faible⁸³. Elle ne permettrait donc qu'à une partie des jeunes de commencer plus tôt la constitution de leur avoir de vieillesse, et dans une proportion limitée. Cette mesure ne serait en outre pas appropriée pour tous, car elle n'aurait d'effet que pour les personnes ayant moins de 25 ans à l'entrée en vigueur du projet. Elle pourrait néanmoins présenter un plus grand potentiel de maintien du niveau des prestations en cas d'adaptation ultérieure du taux de conversion minimal, car si la constitution de l'avoir de vieillesse commence plus tôt, l'effet des intérêts composés durera plus longtemps.

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

«Deuxième pilier garanti»

Une solution alternative à l'adaptation du taux de conversion minimal à 6,0 % pourrait consister à limiter les prestations minimales légales devant être financées directement par les institutions de prévoyance et à transférer le surplus au fonds de garantie. Cette mesure, demandée elle aussi par un postulat⁸⁴, consisterait concrètement à libérer les institutions de prévoyance de l'obligation de financer directement les prestations minimales légales dès que le bénéficiaire atteindrait un certain âge (90, 85 ou 80 ans, par exemple). Les prestations seraient alors reprises par le fonds de garantie. Les prestations continueraient toutefois à être servies par les institutions de prévoyance, mais le fonds de garantie leur verserait des subsides à cette fin. Ces subsides devraient eux-mêmes être financés par des primes prélevées auprès de toutes les institutions de prévoyance. Le financement serait donc indirectement assuré par les institutions de prévoyance.

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

⁸² Postulat 12.3811 Groupe BD «Caisse de pension. Garantir les prestations de vieillesse en abaissant l'âge de constitution de l'épargne».

⁸³ OFS, Elèves et étudiants: taux de scolarisation selon l'âge, 2011/12 (www.bfs.admin.ch > Thèmes > 15 Education, science > Système d'éducation > Données détaillées > Elèves et étudiants > Elèves et étudiants selon le degré et le type de formation 2011/2012).

⁸⁴ Postulat 12.4211 Fehr Jacqueline «Deuxième pilier. Garantir le versement des rentes dans le cadre du régime obligatoire».

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

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

Système de rentes variables

Une autre solution alternative pourrait consister à décomposer la rente de vieillesse en une rente fixe et une rente variable. Dans ce modèle, proposé là aussi par voie de postulat⁸⁵, la partie fixe serait définie de façon très prudente et la partie variable serait déterminée en fonction de la performance de marché sur plusieurs années. Si celle-ci était positive, un complément variable pourrait être versé conjointement avec la partie fixe, y compris pour les rentes en cours. Ainsi, les retraités participeraient aux résultats du placement de la fortune.

Ce système de rentes variables n'apporterait toutefois pas la garantie de prestations indispensable dans le cadre d'une assurance sociale et ne respecterait donc pas la garantie du maintien des prestations. Dans une assurance sociale, les retraités doivent pouvoir compter sur des prestations minimales fixes et prévisibles. Cela représente une condition indispensable pour la confiance des assurés dans la prévoyance professionnelle. En outre, l'objectif de prestations prévu dans la Constitution inclut les 1^{er} et 2^e piliers et il pourrait être menacé par l'introduction d'un système de rentes variables.

Taux de conversion minimal non inscrit dans la loi

Une autre alternative pourrait consister à ne pas définir le taux de conversion minimal dans la loi, mais à le laisser à la libre appréciation des institutions de prévoyance. A ce propos, on peut mentionner trois interventions parlementaires qui visent soit à sortir le taux de conversion minimal et le taux d'intérêt minimal de la loi, soit à inscrire dans la loi une formule pour la détermination de ces deux para-

⁸⁵ Postulat 13.3462 Groupe libéral-radical «Garantir la stabilité financière du deuxième pilier obligatoire et la possibilité de planifier le départ à la retraite».

mètres⁸⁶. L'initiative parlementaire est actuellement débattue en commission parlementaire. Quant aux motions, elles ont été approuvées en septembre 2013 par le Conseil national et doivent être traitées par le Conseil des Etats.

Concernant la proposition de déléguer au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de conversion minimal, il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas si longtemps ce taux a été transféré de l'ordonnance à la loi, dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. Cela fait sens pour deux raisons: d'une part, parce que le taux de conversion minimal est un paramètre central pour calculer les prestations minimales dans la prévoyance professionnelle et qu'il joue donc un rôle important de garant; d'autre part, parce qu'il convient qu'il se trouve au même niveau législatif que les mesures de compensation qui seraient prises en cas d'adaptation. L'inscription dans la loi d'une formule ou d'une méthode pour adapter le taux de conversion minimal s'est révélée inappropriée, car il n'existe pas de fondements scientifiques incontestés pour fixer le taux d'intérêt technique ni pour établir les bases actuarielles (tables de mortalité). Il reste plus judicieux de réexaminer le taux de conversion minimal tous les cinq ans, comme proposé dans le projet.

Solution décentralisée en faveur de la génération transitoire

Le Conseil des Etats a adopté en septembre 2013 un postulat chargeant le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'une solution décentralisée⁸⁷.

Le principal avantage de la solution centralisée proposée (cf. ch. 2.2.3.3) est de garantir qu'elle pourra atteindre l'objectif de maintenir le niveau des prestations. En effet, la solidarité inhérente à cette solution fait en sorte que chaque assuré bénéficiaire obtiendra effectivement le complément nécessaire dans la mesure où ceci est nécessaire pour garantir le niveau de la rente de vieillesse. Elle peut en revanche présenter le désavantage de solliciter financièrement des institutions de prévoyance qui ne sont pas concernées par la problématique d'un taux de conversion minimal actuellement inadéquat, notamment parce qu'elles assurent des prestations subrogatoires et appliquent le principe d'imputation.

Une solution décentralisée ne sollicite en revanche pas toutes les institutions de prévoyance, mais seulement celles qui, sur la base de leur plan de prévoyance, n'assurent que les prestations minimales selon la LPP ou à peine supérieures. Mais ces institutions de prévoyance ne seraient toutefois pas toutes en mesure de supporter les coûts pour le maintien du niveau des prestations. Selon la structure d'âge, la prise en charge de coût par les assurés actifs pourrait ne pas être possible et l'employeur ne dispose souvent pas des moyens financiers nécessaires pour verser les fonds correspondants.

Une solution décentralisée ne permet ainsi pas d'atteindre les importants objectifs fixés. Seule une solution centralisée permet l'accomplissement de cette tâche. Elle apporte la sécurité nécessaire et fait en sorte que chaque assuré bénéficiaire puisse effectivement obtenir le complément nécessaire correspondant. Bien entendu, ceci nécessite une certaine solidarité des institutions de prévoyance enveloppantes envers

⁸⁶ Initiative parlementaire 12.414 Bortoluzzi Toni «Les paramètres techniques n'ont pas leur place dans la LPP». Motion 11.3778 Groupe libéral-radical «Prévoyance professionnelle. Dépolitisons le taux d'intérêt minimal». Motion 11.3779 Groupe libéral-radical «Prévoyance professionnelle. Dépolitisons le taux de conversion minimal».

⁸⁷ Postulat 13.3518 Gutzwiller Felix «Réforme LPP. Financement décentralisé pour la génération transitoire».

celles qui n'assurent que les prestations minimales selon la LPP ou à peine supérieures.

2.2.7 Elaboration d'un matériel statistique transparent

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

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

Une nouvelle base légale chargera l'OFS de mener auprès des institutions de prévoyance les enquêtes nécessaires à l'élaboration de nouvelles bases actuarielles. Ces dernières, une fois le travail accompli, seront mises à la disposition des institutions de prévoyance qui le souhaitent comme base statistique pour les aspects techniques de leur gestion. Elles permettront en outre de fonder sur des bases transparentes la législation relative, notamment, au taux de conversion minimal. Un rapport d'expertise en a démontré la faisabilité⁸⁸.

2.3 Mesures d'ordre institutionnel dans la prévoyance professionnelle

- Le produit des affaires du 2^e pilier est distribué selon une nouvelle clé de répartition entre les assurés et les assureurs-vie.
- Des primes de risque de décès et d'invalidité abusives ne sont pas acceptées et la FINMA renforce les contrôles correspondants.

Par mesures d'ordre institutionnel, on entend ici les mesures relatives au rôle que jouent les assureurs-vie dans le marché de la prévoyance professionnelle. Ce rôle est important. D'un côté, ils assument une partie des risques des institutions de prévoyance semi-autonomes et, de l'autre, ils organisent l'ensemble de la prévoyance professionnelle pour de nombreuses petites et moyennes entreprises (assurance complète) par l'intermédiaire d'institutions de prévoyance collectives proches des assurances. Fin 2013, selon les comptabilités séparées publiées par la FINMA, le nombre d'assurés actifs s'élevait à quelque 1,7 million et celui des bénéficiaires de rente à 236 000 environ. A la même période, la somme des provisions techniques s'établissait à près de 154 milliards de francs et le volume des primes de l'année 2013 à 24 milliards environ⁸⁹. Les assureurs-vie privés doivent pouvoir continuer à assumer ces fonctions. Toutefois, comme ils les exercent dans le domaine de

⁸⁸ «Machbarkeitsstudie: Versicherungstechnische Grundlagen für die berufliche Vorsorge», Aon Hewitt, Deprez et Libera, juillet 2014.

⁸⁹ «La prévoyance professionnelle auprès des entreprises d'assurance-vie. Publication de la comptabilité 2013», www.finma.ch > Etablissements > Assurances > Comptabilité PP.

l'assurance sociale, ils doivent remplir des exigences élevées, dont font partie la constitution d'une fortune liée séparée, la tenue d'une comptabilité propre, des exigences spécifiques en matière de transparence, l'approbation des tarifs et des conditions générales d'assurance (CGA), ainsi que les dispositions sur la répartition des excédents réalisés entre les assurés et les assureurs-vie.

Des dispositions particulières sur la transparence, qui reposent sur une quote-part minimale et une comptabilité séparée (art. 37 à 39 de la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance [LSA]⁹⁰), sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2004 dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP et de la révision parallèle des prescriptions correspondantes du droit des assurances privées. Les discussions politiques des dernières années ont montré l'existence d'un potentiel d'optimisation dans certains domaines, qui devrait être exploité dans les adaptations exposées ci-après de la législation sur la surveillance des entreprises d'assurance.

2.3.1 Participation des assurés aux excédents et quote-part minimale

La quote-part minimale définit la répartition du résultat d'exploitation entre les assureurs-vie et les assurés. La loi prévoit actuellement une quote-part minimale de 90 %, ce qui signifie qu'au moins le 90 % des revenus d'assurance, soit au moins le 90 % de l'ensemble des recettes, doit revenir aux assurés. En conséquence, le 10 % au plus peut revenir à l'assureur-vie. Ce qui doit revenir aux assurés peut l'être sous forme de prestations, de provisions techniques supplémentaires ou d'excédents versés aux institutions réassurées. Par provisions techniques supplémentaires, on entend les sommes réservées collectivement pour se prémunir contre les conséquences financières d'événements futurs non pris en compte dans la tarification ordinaire (p. ex. ultérieure augmentation de la longévité). Le solde des revenus d'assurance après prélèvement de la part versée à l'assureur-vie est appelée quote-part de distribution (minimum 90 %) et est comparée aux dépenses d'assurance, soit à l'ensemble des coûts. La différence entre les deux est appelée solde global. Le solde global ne va pas forcément directement au bénéfice des assurés (via le fonds d'excédents): il doit en priorité servir à alimenter les diverses provisions techniques nécessaires et à couvrir les coûts d'un éventuel capital-risque complémentaire.

A cet égard, le Conseil fédéral édicte les bases du calcul de la participation aux excédents et les principes de la répartition de la participation aux excédents calculée (art. 37, al. 3, LSA). Il a choisi la méthode reposant sur le rendement et, uniquement lors de très bons exercices en matière de placements, la méthode reposant sur le résultat.

La quote-part minimale a été fixée à 90 % à l'entrée en vigueur de la LSA et n'a pas changé depuis. Ces sept dernières années, la quote-part de distribution effective en faveur des assurés était, en moyenne, de 96,2 %. Si l'on exclut l'année 2008, durant laquelle la quote-part de distribution était nettement supérieure à 100 % en raison de la crise, elle s'établissait encore à 92,1 % en moyenne. Le niveau de la quote-part minimale a été examiné pour tenir compte de l'expérience acquise. Une expertise et un deuxième avis ont été commandés à cette fin (cf. ch. 1.8). Se fondant sur les résultats obtenus, le projet prévoit le relèvement du niveau de la quote-part minimale

⁹⁰ RS 961.01

de 90 à 92 %. La compétence est toutefois déléguée au Conseil fédéral de réduire le taux de la quote-part minimale jusqu'à 90 % sous certaines conditions (cf. ch. 3.15).

2.3.2 Primes de risque

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

Conformément à l'art. 142 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (OS)⁹¹, l'attribution au fonds d'excédents est calculée sur la base de la comptabilité. Les positions du résultat sont réparties entre les processus d'épargne, de risque et de frais. Le processus d'épargne comprend l'alimentation de l'avoire de vieillesse, la conversion de celui-ci en rentes de vieillesse et le traitement de ces dernières. Son produit correspond au produit net du capital.

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

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

Sous réserve du principe de précaution, chaque processus devrait, en soi, être équilibré, ce qui n'advient pourtant que rarement dans la pratique. Les entreprises d'assurance sont confrontées aux mêmes pertes liées à la conversion en rentes que les institutions de prévoyance autonomes. Il faut donc élaborer des outils permettant une fixation transparente des primes pour les entreprises d'assurance. A cet effet, une autre prime sera introduite en plus des types de primes existants. Il faut dès lors également permettre aux institutions de prévoyance autonomes, à l'art. 17 de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)⁹², de prélever des cotisations pour financer la garantie de la conversion en rentes.

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

Cette mesure devrait également améliorer la situation actuellement insatisfaisante au niveau de la prime de risque. Dans ce domaine, le taux de sinistres entre 2005 et 2011 s'inscrivait à environ 57 % du produit, pour un solde positif moyen de quelque

⁹¹ RS 961.011

⁹² RS 831.42

1,3 milliard de francs dans le processus de risque. Le solde positif cumulé des sept dernières années dans le processus de risque s'établissait à 8,8 milliards de francs. En 2012, le résultat net (résultat brut moins les renforcements) représentait 47,8 % du produit. Les entreprises d'assurance en utilisent une partie pour la compensation liée au processus d'épargne et une autre partie est répartie entre les assurés et les entreprises d'assurance dans le cadre des dispositions actuellement en vigueur concernant les excédents.

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

En outre, la notion d'abus est précisée afin de mieux protéger les intérêts des assurés. La FINMA effectuera une vérification en ce sens dans le cadre du contrôle préventif des tarifs. Le principe de la libre fixation des primes par les entreprises d'assurance et l'obligation de contrôle de la solvabilité par la FINMA seront maintenus. Non seulement les primes de risque excessives ébranlent durablement la confiance des assurés dans la prévoyance professionnelle, mais elles font ainsi perdre aux entreprises affiliées, généralement des PME, des moyens qu'elles pourraient utiliser à des fins productives. Il est donc nécessaire de fixer un plafond clairement défini que les primes de risque ne peuvent pas dépasser. L'art. 38, al. 2, p-LSA fixe ce plafond au double des sinistres attendus selon la statistique des sinistres (sinistres effectivement survenus). Les primes de risque qui, en raison de leur montant excessif, excluent dès le départ que l'assureur-vie supporte des risques vont à l'encontre du principe de l'assurance.

2.4 Mesures relatives aux prestations et aux cotisations

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

Les conditions d'octroi actuelles des rentes de veuve et d'orphelin datent de 1948, année de l'introduction de l'AVS, et n'ont pas beaucoup changé depuis (la dernière fois en 1997 avec la 10^e révision de l'AVS). La rente de veuve doit permettre aux femmes dont le conjoint est décédé de subvenir à leurs besoins. Au moment de sa

conception, on s'est appuyé sur la capacité de la veuve à exercer ou à reprendre une activité lucrative⁹³. L'introduction des rentes de survivants est née du besoin d'améliorer la couverture sociale des femmes, étant donné qu'elles étaient alors fortement dépendantes de leur conjoint sur le plan économique et qu'elles pouvaient difficilement intégrer le marché du travail. La rente de veuf a été introduite en 1997 avec la 10^e révision de l'AVS pour répondre à l'évolution de la répartition des tâches au sein de la famille et accomplir un pas en faveur de l'égalité des sexes. Elle n'a pas été complètement assimilée à la rente de veuve, principalement pour des raisons financières. Au surplus, le modèle familial traditionnel encore largement répandu à l'époque ne semblait pas justifier une telle assimilation.

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

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

2.4.1.1 Prestations de survivants ciblées dans l'AVS

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

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

⁹³ Rapport de la commission fédérale d'experts du 16 mars 1945 pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, pp. 62 ss, et message du Conseil fédéral du 24 mai 1946, FF 1946 II 398 s.

changé. Le risque de décès doit donc être couvert de manière plus ciblée compte tenu de ces changements.

Commandée en réponse au postulat 08.3235 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN «Rentes de veuves et de veufs», du 3 avril 2008, une vaste étude sur la situation économique des veuves et des veufs⁹⁴ a été menée sur la base des données fiscales de 2006 de neuf cantons (comparées aux données du Registre des rentes AVS/AI). Elle a montré que la perte du conjoint ou de la conjointe ne conduit pas forcément à une péjoration de la situation économique. Cela est dû aux rentes de survivants, mais aussi à la part toujours plus élevée de femmes actives. Le taux de femmes âgées de 15 à 64 ans exerçant une activité lucrative se montait en 1991 à environ 68 %. Il s'élève aujourd'hui à 77 %. Parmi ces femmes, environ 60 % travaillent à temps partiel (près de la moitié avec un taux d'occupation inférieur à 50 %). Le taux d'activité des femmes avec des enfants de moins de 25 ans est similaire. En comparaison, 89 % des hommes exercent une activité lucrative, dont 87 % à plein temps. Quant au taux d'activité des pères, il est un peu plus élevé (96 %).

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

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

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

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

⁹⁴ Philippe Wanner et Sarah Fall, «La situation économique des veuves et de veufs», 2011, Université de Genève, Laboratoire de démographie et d'études familiales.

compte des difficultés d'intégration sur le marché du travail en raison de l'âge, cette suppression doit s'effectuer de manière progressive par le biais de dispositions transitoires.

Les veuves sans enfant qui avaient déjà droit à une rente de survivants avant l'entrée en vigueur de la réforme ne seront pas concernées par les adaptations législatives: elles continueront à toucher le montant de la rente prévu par le droit actuel. Le changement interviendra progressivement dans les dix ans suivant l'entrée en vigueur du projet, avec une réduction par étapes des rentes de veuves. Ainsi, un temps suffisant sera accordé aux personnes concernées pour réagir aux modifications et adapter leur couverture contre le risque de décès. En outre, une disposition transitoire est prévue pour les femmes sans enfant qui ont atteint l'âge de 50 ans au moment de l'entrée en vigueur: si elles ne répondent pas aux exigences au moment du décès de leur conjoint, mais qu'elles auraient eu droit à une rente selon le droit actuel, elles toucheront une rente équivalant à 80 % de la rente de vieillesse correspondante au 31 décembre précédant l'entrée en vigueur du projet. Cette rente sera garantie tant que le montant correspondant aux dispositions proposées (60 %) n'aura pas atteint le même niveau sous l'effet des adaptations de rente (cela peut prendre 20 ans).

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

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

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

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

Si, au décès du conjoint, la veuve n'a pas d'enfant ou n'a plus d'enfant ayant droit à une rente d'orphelin, elle n'aura à l'avenir plus droit à une rente de survivants de l'AVS. Il en va déjà ainsi pour les veufs sans enfant mineur ayant droit à une rente

d'orphelin. Le droit à la rente sera en revanche étendu aux veuves et aux veufs qui doivent prendre soin d'un enfant handicapé et qui ont de ce fait droit à des bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS.

Le changement principal consiste dans la modification des montants de rente versés aux survivants. Le montant de la rente de veuve et de veuf sera abaissé et passera de 80 à 60 % de la rente de vieillesse correspondante, et, simultanément, le montant de la rente d'orphelin sera porté de 40 à 50 % de la rente de vieillesse correspondante. L'abaissement du niveau de la rente de veuve et de veuf et l'augmentation parallèle de celui de la rente d'orphelin permettront de garantir le niveau actuel des rentes pour les ménages à plusieurs enfants. En effet, à partir de deux enfants, la réduction du montant de la rente de veuve ou de veuf sera pleinement compensée par le relèvement simultané des rentes d'orphelin. Dès le moment où le droit à la rente d'orphelin prendra fin, la réduction du montant de la rente pourra être compensée par une reprise ou une augmentation de l'activité lucrative dans le cas d'éventuelles lacunes financières. Dans certains cas, cette réduction sera également compensée par les prestations en cas de décès de la prévoyance professionnelle ou d'une assurance privée. La génération transitoire des veuves et des veufs avec des enfants ayant droit à une rente d'orphelin bénéficiera, pour une période transitoire, d'une garantie quant au montant de la prestation: la rente sera portée à 80 % de la rente de vieillesse correspondante au 31 décembre précédant l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 si la somme de la rente de veuve et de la rente d'orphelin versées selon le nouveau droit est inférieure à la somme touchée selon l'ancien droit. Ce cas de figure concerne les veuves et les veufs qui ont un seul enfant. Ils sont désavantagés par la nouvelle réglementation étant donné que le relèvement de la rente d'orphelin (+10 %) ne suffit pas à compenser l'abaissement des rentes de veuve et de veuf (-20 %), ce qui n'est pas le cas pour les ménages avec deux enfants ou plus (cf. ch. 3.6, commentaire de la let. c, al. 2, des dispositions transitoires).

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

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

2.4.1.4 Conséquences financières de la réglementation proposée

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

Tableau 2-18

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

En millions de francs, aux prix de 2014

Année	Sans dispositions transitoires	Coûts des dispositions transitoires	Réduction des dépenses au total
2019	-79	39	-40
2020	-157	118	-39
2021	-237	188	-49
2022	-303	247	-57
2023	-375	293	-82
2024	-428	328	-100
2025	-492	353	-138
2026	-532	366	-166
2027	-586	369	-217
2028	-614	360	-253
2029	-659	343	-316
2030	-674	314	-359

Les rentes en cours n'étant pas touchées par les modifications, il convient de prendre en considération le nombre de nouvelles rentes afin d'apprécier les conséquences de la réglementation proposée. Aujourd'hui, près de 10 500 nouvelles rentes sont accordées à des veuves et des veufs (données 2012), et 5300 à des orphelins de père ou de mère. Le nombre de nouvelles rentes reste stable depuis plusieurs années et peut donc servir de référence pour le futur. Le tableau ci-dessous présente en détail la structure de nouvelles rentes pour les différentes catégories selon les statistiques 2012:

Tableau 2-19

Nombre de nouvelles rentes selon registre de rentes 2012

	Nombre de nouvelles rentes
Rentes de veuves pour personnes sans enfant ou sans rente d'orphelin	8 582
Rentes de veuves pour personnes avec enfants	1 619
Rentes de veufs	323
Rentes d'orphelin	5 338
Total	15 862

La réduction du montant de la rente de veuf et de veuve et l'augmentation parallèle du montant de la rente d'orphelin seront opérationnelles pour toutes les nouvelles rentes accordées suite à l'entrée en vigueur du projet et concerneront 1500 veuves, 290 veufs et 5000 orphelins.

A terme, c'est-à-dire après déploiement de la phase transitoire, 1100 nouvelles rentes ne seront plus accordées aux veuves sans enfant et 6500 nouvelles rentes ne seront plus accordées aux femmes dont les enfants sont déjà majeurs et qui n'ont donc plus droit à la rente d'orphelin.

2.4.1.5 Maintien de la réglementation dans la LPP

Dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, les rentes de veuve et de veuf sont soumises aux mêmes conditions d'octroi. Une rente est octroyée au conjoint survivant s'il a au moins un enfant à charge ou s'il a atteint l'âge de 45 ans et que le mariage a duré au moins cinq ans.

Il existe des différences entre le 1^{er} et le 2^e pilier au niveau de l'assurance des conjoints. Alors que tous les assurés sont affiliés à une même «institution» dans le 1^{er} pilier, ils sont en règle générale affiliés auprès d'institutions de prévoyance différentes dans la prévoyance professionnelle, et sont donc soumis à des plans de prévoyance différents. Les avoirs du 2^e pilier sont partagés (splitting) uniquement lorsqu'un divorce ou une dissolution judiciaire du partenariat enregistré intervient avant la survenance d'un cas de prévoyance (vieillesse ou invalidité). Cette façon de procéder permet de tenir compte du caractère économique du mariage et du partenariat enregistré dans notre système juridique, et du fait que le divorce et la dissolution du partenariat représentent une rupture de cette communauté économique. Si la communauté reste intacte jusqu'au décès, il n'y a pas de partage des avoirs du 2^e pilier. Le versement des prestations de survivants est la seule manière d'apporter une certaine compensation, économiquement parlant. De nombreuses institutions de prévoyance accordent aussi des prestations de survivants au concubin de la personne décédée, pour mieux tenir compte des modes de vie actuels.

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

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

La modification des conditions d'octroi et du montant des prestations de survivants ne devrait engendrer un transfert de prestations de l'AVS dans le 2^e pilier que dans de très rares cas. Il arrive que les prestations de survivants du 2^e pilier soient réduites pour cause de surindemnisation, principalement lorsque l'assuré perçoit une rente de l'assurance-accidents ou qu'il a droit à une rente d'orphelin. Si l'assuré a droit en même temps à des indemnités de l'assurance-accidents et à une prestation de la prévoyance professionnelle, c'est prioritairement l'assurance-accidents qui compensera l'absence de prestations de l'AVS.

2.4.1.6 Maintenance de la réglementation dans les autres assurances sociales

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

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

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

Les mesures décrites ci-après visent principalement à faire en sorte que toutes les personnes bénéficiant de la même couverture de risques et des mêmes prestations d'assurance versent les mêmes cotisations, qu'elles soient salariées ou indépendantes. Fixer des cotisations égales pour ces deux catégories d'actifs ne contribuera pas seulement à une meilleure acceptation du système auprès de la population, mais simplifiera également la gestion de l'assurance.

2.4.2.1 Suppression du barème dégressif

Les indépendants avec un revenu annuel inférieur à 56 200 francs bénéficient actuellement d'un barème dégressif. Le taux de cotisation minimal à l'AVS est actuellement de 4,2 % pour un revenu annuel jusqu'à 17 100 francs, et le taux maximal de 7,8 % est prélevé sur les revenus annuels à partir de 56 200 francs. Les APG et l'AI appliquent le même principe. Les salariés dont les revenus se situent dans la même fourchette n'ont pas ce privilège: quel que soit leur revenu, ils sont soumis à un taux de cotisation de 8,4 %. Par conséquent, les indépendants avec un faible revenu profitent outre mesure du principe de solidarité par rapport aux autres cotisants. A l'origine, le barème dégressif visait à soutenir les indépendants à très bas revenu. Aujourd'hui, cet objectif n'est plus respecté. Selon les données des comptes individuels 2008, 310 000 indépendants paient des cotisations supérieures à la cotisation minimale. Près de 60 % d'entre eux profitent du barème dégressif, alors que seulement un peu plus de 40 % sont soumis au taux de cotisation maximal. Le taux de cotisation moyen des indépendants n'est que de 7,22 %. En raison de la flexibilisation du travail, il est fréquent que des salariés exercent une activité indépendante accessoire pour laquelle ils bénéficient d'un taux de cotisation préférentiel, même si leur revenu total est élevé. Qui plus est, les indépendants ont, dans une certaine mesure, le moyen de contrôler leur revenu (par ex. par la constitution de réserves), c'est pourquoi ce dernier n'est en général pas un bon indicateur de la capacité financière.

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

2.4.2.2 Harmonisation des taux de cotisation

Actuellement, le taux de cotisation s'élève à 7,8 % pour les indépendants et à 8,4 % pour les salariés. Jusqu'en 1969 (entrée en vigueur de la 7^e révision de l'AVS⁹⁵), le taux de cotisation des salariés et des indépendants était le même. L'une des raisons importantes qui avaient conduit à introduire des taux différenciés était le fait que les indépendants ne pouvaient pas s'affilier à une institution de la prévoyance professionnelle (2^e pilier). Entre-temps, cet état de fait a changé: les indépendants bénéficient d'une meilleure couverture, ce qui a poussé le Conseil fédéral à proposer à plusieurs reprises une adaptation de leur taux de cotisation (notamment dans le cadre de la 9^e révision de l'AVS, de la 10^e révision de l'AVS et des mesures d'assainissement 1994, ainsi que dans la première version de la 11^e révision de l'AVS).

Le but de cette adaptation est de mettre sur un pied d'égalité les indépendants et les salariés. Le revenu de l'activité lucrative soumis à cotisation est inscrit par la caisse de compensation dans le compte individuel de chaque cotisant. Ces inscriptions sont essentielles pour calculer le montant de la rente le moment venu. Avec les taux de cotisation actuels, les indépendants bénéficient, à revenu égal, des mêmes prestations de l'AVS que les salariés, mais à des conditions plus avantageuses. Or, pour des prestations égales, une assurance devrait prélever des cotisations identiques.

La différenciation actuelle des taux de cotisation ne correspond pas à l'idée d'une assurance populaire obligatoire et contrevient au principe de solidarité. En outre, elle ne se justifie plus, compte tenu des meilleures conditions de couverture sociale dont jouissent aujourd'hui les indépendants. Ces derniers peuvent en effet s'affilier au 2^e pilier et leurs possibilités d'épargne dans le cadre du 3^e pilier sont même plus importantes que celles des salariés. Depuis l'introduction des allocations de maternité en 2005, les indépendantes disposent des mêmes droits aux prestations que les salariées dans ce domaine. De plus, la couverture sociale des indépendants s'est encore améliorée avec la révision de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)⁹⁶ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, qui leur garantit les mêmes prétentions minimales qu'aux salariés.

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

⁹⁵ RO 1969 120; FF 1968 I 627

⁹⁶ RS 836.2

2.4.2.3 Rachats dans le 2^e pilier

La déduction des versements personnels effectués par des indépendants à des institutions de prévoyance professionnelle a été introduite à l'art. 18, al. 3, RAVS le 1^{er} janvier 1987 en signe d'égalité de traitement entre les indépendants et les salariés⁹⁷. Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, la disposition du RAVS a été reprise telle quelle dans l'art. 9, al. 2, let. e, LAVS⁹⁸.

Conformément à cet article, les indépendants peuvent déduire de leur revenu brut les versements personnels à des institutions de prévoyance professionnelle dans la mesure où ils correspondent à la part habituellement prise en charge par l'employeur. Ces «versements» comprennent les cotisations courantes et les rachats. Pour ce qui est des rachats, le Tribunal fédéral a estimé que les indépendants peuvent déduire de leur revenu brut 50 % des rachats effectués dans le 2^e pilier⁹⁹. Cela revient à exempter les indépendants du paiement des cotisations à l'AVS sur la moitié des montants rachetés. Cette situation profite presque exclusivement aux indépendants qui gagnent très bien leur vie. En revanche, les rachats versés par les employeurs en faveur de leurs salariés ne peuvent être déduits du revenu déterminant qu'à des conditions très restrictives: il faut que l'employeur soit tenu de verser ces prestations en vertu du règlement ou des statuts de l'institution de prévoyance¹⁰⁰. Or, dans la pratique, il est rare que les employés aient un droit réglementaire à des rachats de la part de leur employeur. Ainsi, les indépendants sont favorisés outre mesure par rapport aux salariés.

Compte tenu de ce qui précède, le projet propose de limiter aux cotisations courantes versées aux institutions du 2^e pilier les déductions que les indépendants peuvent réaliser. Ces cotisations continueront à être reconnues, à hauteur d'au moins 50 %, comme une dépense autorisée par l'usage commercial¹⁰¹. Par contre, les montants rachetés ne pourront plus être déduits du revenu brut. Les versements au 3^e pilier resteront pour leur part non exemptés des cotisations AVS¹⁰².

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

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

⁹⁷ RCC 1987 p. 5 ss

⁹⁸ FF 1990 II 1 80 157

⁹⁹ ATF 136 V 16

¹⁰⁰ Art. 8, let. a, RAVS; VSI 2004 pp. 253 ss; ATF 137 V 321, consid. 3.1, p. 328, et 133 V 556

¹⁰¹ RCC 1987 pp. 5 s.; art. 66, al. 1, LPP

¹⁰² ATF 115 V 337

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

En millions de francs, aux prix de 2014

Année	Suppression du barème dégressif	Adaptation du taux de cotisation	Total
2019	113	152	266
2020	116	154	270
2021	117	156	273
2022	118	157	276
2023	120	159	279
2024	121	161	281
2025	122	162	284
2026	123	164	287
2027	124	165	289
2028	125	167	292
2029	126	168	294
2030	127	170	297

En 2030, la suppression du barème dégressif et le relèvement du taux de cotisation des indépendants de 0,6 point engendreront des recettes supplémentaires pour l'AVS de 297 millions de francs. La suppression du barème dégressif apportera également des recettes de cotisations supplémentaires pour l'AI de 21 millions de francs et pour les APG de 8 millions de francs.

En ce qui concerne la nouvelle réglementation des rachats des indépendants dans le 2^e pilier (cf. ch. 2.4.2.3), une analyse des chiffres fournis par les services des contributions des cantons de Zurich, Berne, Lucerne et Genève pour l'année fiscale 2010 (BE: année fiscale 2011) a montré que les indépendants ont réalisé des rachats dans le 2^e pilier pour environ 300 millions de francs. Il a aussi pu être établi que seuls un peu plus de 3 % des indépendants ont effectué de tels rachats et que le revenu moyen de ces personnes est presque quatre fois plus élevé que celui de la moyenne de tous les indépendants. Ces quatre cantons représentent près de la moitié des indépendants de Suisse (y c. les agriculteurs). Sur cette base, la somme annuelle des rachats réalisés pour toute la Suisse devrait avoisiner les 700 millions de francs. La moitié de cette somme pouvant être déduite du revenu soumis à cotisation, ce sont plus de 30 millions de francs par an qui, au total, échappent à l'AVS, à l'AI et aux APG.

2.4.3

Mesures pour l'amélioration de la prévoyance professionnelle

- Les personnes à faibles revenus, travaillant à temps partiel ou ayant plusieurs emplois, accèdent à une meilleure protection de la prévoyance professionnelle.
- Toute personne qui dispose d'un avoir de libre passage au moment de la retraite peut demander à percevoir son avoir sous forme de rente.

2.4.3.1

Chômeurs âgés

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

Extension de l'assurance facultative

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

facultative ne se justifie pas, car la prévoyance professionnelle vise à couvrir les travailleurs et présuppose donc par principe l'exercice d'une activité lucrative.

Versement des avoirs de libre passage sous forme de rente

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

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

Selon le droit actuel, les assurés qui touchent des indemnités journalières de l'assurance-chômage sont obligatoirement assurés dans la prévoyance professionnelle pour les risques décès et invalidité. En revanche, le maintien de la prévoyance vieillesse est facultatif. Peu d'assurés utilisent cette possibilité, souvent pour des raisons financières. En effet, l'assuré qui décide de continuer à cotiser pour couvrir le risque vieillesse doit supporter les coûts tout seul, sans la contribution de l'employeur. Pour éviter les lacunes de prévoyance et garantir la constitution d'un capital de prévoyance vieillesse, il a été envisagé d'introduire une couverture du risque vieillesse pour les chômeurs d'un certain âge. Cependant, cette mesure a été abandonnée, car elle ne suffirait pas à garantir aux chômeurs un droit à une rente de vieillesse. De plus, l'avoir de vieillesse épargné durant la période de chômage ne contribuerait que de manière peu significative à l'amélioration de la rente de vieillesse. Selon les calculs effectués, l'avoir de vieillesse qui peut être épargné pendant le chômage s'élèverait à 5570 francs par an en moyenne.

2.4.3.2 Abaissement du seuil d'accès LPP

Actuellement, dans la prévoyance professionnelle obligatoire, le seuil d'accès (21 060 francs en 2014) s'applique indépendamment du degré d'occupation et à chaque employeur. La couverture d'assurance n'est donc pas la même pour la personne qui a un seul employeur et pour celle qui travaille pour plusieurs employeurs alors que le salaire global est équivalent.

Le travail à temps partiel est en constante augmentation. Il concernait environ 34,7 % de la population active en 2013 contre 29,3 % en 2000 et touche plus parti-

culièrement les femmes¹⁰³. En effet, actuellement, 58,6 % des femmes et 14,3 % des hommes travaillent à temps partiel. L'exercice de plusieurs emplois prend également de l'importance. Environ 7 % de la population active cumulent deux activités professionnelles ou plus.

Afin de pallier les lacunes du système actuel et d'adapter l'assurance à l'évolution du marché du travail – et en particulier de garantir une égalité de traitement aussi complète que possible entre les différentes catégories de travailleurs –, le seuil d'accès LPP doit être adapté. Pour cette raison, il est proposé de l'abaisser au niveau de la rente minimale AVS (14 040 francs au lieu de 21 060 francs). De cette manière, on remplit également l'objectif d'un postulat adopté par le Conseil des Etats en juin 2013 et d'une motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique adoptée par le Conseil national en octobre 2012¹⁰⁴.

Cette réglementation permettra d'améliorer la prévoyance professionnelle des travailleurs à temps partiel et à bas revenus ou de ceux exerçant plusieurs emplois. Avec la modification proposée, 90 % des salariés n'ayant qu'un employeur et 86 % des salariés travaillant pour plusieurs employeurs pourraient être assurés obligatoirement dans la prévoyance professionnelle. En 2012, un tel abaissement du seuil d'accès aurait profité à près de 300 000 personnes: 220 000 personnes, dont une majorité de femmes, auraient été nouvellement assurées, et 80 000 assurés auraient vu la part de leur revenu couvert par l'assurance obligatoire augmenter. Cet élargissement du cercle des personnes assurées dans la prévoyance professionnelle permettra de réduire le risque de pauvreté à la retraite, ce qui aura aussi des effets positifs pour les prestations complémentaires et l'aide sociale. Par exemple, une personne qui a deux salaires soumis à l'AVS de 20 000 francs chacun avec deux employeurs (soit un montant total de 40 000 francs) n'est actuellement pas assurée obligatoirement dans la prévoyance professionnelle, à la différence d'une personne qui perçoit ce même montant avec un seul employeur. Avec la présente réforme, la personne sera assujettie à la LPP pour ses deux salaires.

Toutefois, il se pourrait que des personnes perdent leur emploi si le maintien de celui-ci n'était plus rentable pour l'employeur à cause d'une hausse importante des charges sociales, cela en particulier dans les secteurs où les salaires sont fixés par des conventions collectives de travail (CCT). Selon l'étude du bureau Ecoplan, il faudrait s'attendre à un recul de l'emploi avant tout dans les secteurs où les CCT sont les plus présentes (industrie/artisanat, construction, commerce/transport, gastronomie/hôtellerie, cf. ch. 4.6.2). Cette diminution de l'emploi pourrait toucher les femmes proportionnellement deux fois plus que les hommes. Sur la base de l'étude précitée, de tels risques devraient rester limités.

De plus, avec la suppression de la déduction de coordination (cf. ch. 2.2.3.1), le salaire assuré minimal sera de 14 040 francs. Cette mesure permettra aux personnes concernées de constituer un avoir de vieillesse adapté et d'être bien couvertes contre les risques décès et invalidité, tout en évitant des frais administratifs disproportionnés.

¹⁰³ Enquête suisse sur la population active ESPA réalisée par l'Office fédéral de la statistique.

¹⁰⁴ Postulat 12.3318 Fetz Anita «Améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à employeurs multiples»; Motion 12.3974 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN «Prévoyance des personnes travaillant pour plusieurs employeurs au ayant de bas revenus».

Pour des raisons techniques et administratives, l'idée de prendre en compte tous les rapports de travail pour déterminer l'assujettissement à la prévoyance professionnelle obligatoire est abandonnée. Cela dit, un salarié au service de plusieurs employeurs et dont le salaire annuel total dépasse le seuil d'accès pourra encore, s'il n'est pas déjà obligatoirement assuré, s'assurer à titre facultatif auprès de l'institution supplétive ou de l'institution de prévoyance à laquelle est affilié l'un de ses employeurs, si les dispositions réglementaires de celle-ci le prévoient. De même, s'il est déjà assuré obligatoirement auprès d'une institution de prévoyance, le salarié peut assurer en sus le salaire versé par les autres employeurs, soit auprès de cette institution si ses dispositions réglementaires le permettent, soit auprès de l'institution supplétive (art. 46 LPP).

Conséquences financières de l'abaissement du seuil d'accès LPP

Actuellement, certaines institutions de prévoyance assurent déjà des salaires inférieurs au seuil d'accès LPP. Pour ces institutions, les coûts résultant de l'application du minimum légal sont moindres, voire inexistants. Les coûts corrigés de la prévoyance surobligatoire sont appelés ici «coûts effectifs». Ils se montent à près de 85 % des coûts engendrés par l'abaissement du seuil d'accès LPP.

Tableau 2-21

Coûts effectifs de l'abaissement du seuil d'accès LPP

En millions de francs, aux prix de 2014

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
340	340	350	350	360	360	360	360	360	360	370	370

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

2.5 Mesures liées au financement de l'AVS

2.5.1 Financement additionnel en faveur de l'AVS

- Le manque de financement restant de l'AVS est couvert par un relèvement de la TVA.
- La TVA est relevée progressivement de 1,5 point de pourcentage au maximum.
- Par le biais de la TVA, la charge financière est répartie de manière solidaire au sein de la population.

L'évolution financière de l'AVS est fortement affectée par l'augmentation de l'espérance de vie et par la progression de la part des rentiers dans la population globale. Selon le scénario de référence de l'AVS, le déficit financier de l'AVS devrait s'élever à 8,3 milliards de francs en 2030. Un besoin de financement aussi important appelle des mesures du côté tant des cotisations que des prestations. Ces

mesures doivent être efficaces globalement tout en étant supportables et équitables pour chacun.

Les mesures proposées tiennent compte de ces objectifs. L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans et l'adaptation des dispositions relatives aux rentes de survivants permettront une réduction des dépenses de 820 millions de francs. Les recettes augmenteront quant à elles de 580 millions de francs, en particulier grâce à la suppression de la franchise après 65 ans et à l'adaptation des cotisations des indépendants. Compte tenu de la réduction des dépenses, la contribution de la Confédération au financement de l'AVS baissera elle aussi de 160 millions de francs, ce qui réduira l'augmentation globale des recettes à 420 millions de francs. L'impact de ces mesures sera dès lors plus ou moins semblable sur les dépenses et sur les recettes. Au total, le train de mesures proposé permettra de réduire le déficit de financement attendu à 7 milliards de francs en 2030. L'allègement du budget ainsi obtenu se montera à 1240 millions de francs. Ce montant résulte d'une combinaison de mesures qui garantissent une réforme socialement acceptable. Il n'est pas question de réduire davantage les dépenses de l'AVS étant donné qu'une telle réduction du niveau des rentes irait à l'encontre de l'interprétation incontestée de la Constitution. Une réduction des prestations dans d'autres domaines, que ce soit dans les domaines des allocations pour impotent, des moyens auxiliaires ou des subventions aux organisations d'aide à la vieillesse par exemple, n'apporterait pas d'économies substantielles. Ces dépenses représentaient en 2012 moins de 2 % des dépenses totales de l'AVS. Il en résulterait tout au plus un report de charges, notamment vers l'assurance-maladie. Comme indiqué au ch. 2.1.2, un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans pour tous ne constitue pas une solution. Un âge de référence uniforme de 65 ans ne reflète déjà pas la situation effective sur le marché du travail. Un relèvement de l'âge de référence accentuerait encore l'écart entre cet âge et le moment effectif du retrait de la vie active. Le déficit de financement restant de l'AVS devra par conséquent être couvert par un financement additionnel.

2.5.1.1 Mesures examinées

Il existe plusieurs pistes pour parvenir à un financement additionnel dans l'AVS. Conformément à l'art. 102 LAVS, les recettes de l'assurance se composent des cotisations salariales (74 % des recettes), de la contribution de la Confédération (19,55 % des dépenses sous le régime actuel, soit 19 % des recettes) ainsi que de la taxe sur les maisons de jeux et des actions récursoires (1 % des recettes). Depuis 1999, l'AVS bénéficie d'une autre source de recettes grâce au prélèvement d'un point de pourcentage supplémentaire de TVA (5,8 % des recettes), dont 17 % reviennent à la Confédération selon le droit en vigueur¹⁰⁵. Pour couvrir le financement additionnel, il n'est pas prévu d'exploiter de nouvelles sources de financement, par exemple par le biais d'une imposition directe, mais davantage de recourir aux sources actuelles. Deux approches ont été examinées: l'augmentation du taux de cotisation AVS et le relèvement de la TVA. Ces deux sources de financement ont fait leurs preuves et pourraient générer les fonds nécessaires. Une augmentation de la contribution de la Confédération à l'AVS ne constitue quant à elle pas une option, car le budget fédéral ne pourrait pas supporter une telle charge sans augmentation

¹⁰⁵ Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI, RS **641.203**.

équivalente des impôts ou des taxes. Une telle option ne ferait que transposer le problème de financement sur le budget fédéral.

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

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

2.5.1.2 Relèvement de la TVA

Les mesures relatives aux prestations et aux cotisations de l'AVS prévues permettent de soulager les comptes de l'AVS de 1,3 milliard de francs en 2030, ce qui réduit le déficit de financement lié à l'évolution démographique à 7 milliards de francs en 2030 (cf. ch. 2.5.1). Pour réduire le déficit de financement restant de l'AVS jusqu'en 2030, il est proposé de relever la TVA de 1,5 point de pourcentage au maximum. Le principe de cette augmentation sera inscrit dans la Constitution par voie d'arrêté fédéral. La compétence de relever la TVA sera attribuée à l'Assemblée fédérale qui devra agir par le biais de la loi. Les recettes résultant du relèvement de la TVA seront entièrement destinées au Fonds de compensation de l'AVS.

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

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

Ce lien implique que la TVA ne pourra être relevée que si ces deux principes sont inscrits dans la loi, tel que cela est proposé dans le projet. Le relèvement de la TVA entrera en vigueur en même temps que le projet, même si le relèvement de l’âge de référence et la limitation du droit aux rentes de survivants aux personnes ayant des tâches éducatives interviennent de manière progressive.

Etant donné que le besoin de financement de l’AVS augmentera progressivement, le projet propose de relever la TVA de 1,5 point en deux temps. Cela permettra d’éviter un impact trop important sur la consommation. Au moment de l’entrée en vigueur du projet, la TVA sera majorée d’un point. La loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 prévoit à cet effet une modification de la loi sur la TVA du 12 juin 2009¹⁰⁶ (art. 25, 28, 37 et 55 p-LTVA). Dans un deuxième temps, lorsque la situation financière de l’AVS l’exigera, le législateur pourra refaire usage de la compétence que lui octroie la Constitution de relever la TVA de 0,5 point supplémentaire au maximum.

2.5.1.3 Mise en œuvre du relèvement de la TVA

Le taux de la TVA peut être relevé au moyen d’une augmentation proportionnelle ou linéaire. Lors d’une augmentation linéaire, les trois taux de la TVA sont majorés à raison du même nombre de points, tandis que lors d’une augmentation proportionnelle, le rapport entre le taux normal et les taux préférentiels est maintenu. S’agissant des recettes d’imposition, la méthode linéaire permettrait de générer environ 12 % de recettes supplémentaires par rapport à la méthode proportionnelle. Tant le point de pourcentage supplémentaire prélevé sur la TVA à partir de 1999 que le financement additionnel de l’AI, qui restera en vigueur jusqu’au 31 décembre 2017, se fondent sur le principe de l’augmentation proportionnelle.

C’est cette solution proportionnelle qui est prévue pour le relèvement du point de pourcentage proposé dans la réforme de la prévoyance vieillesse 2020. Du point de vue de la politique sociale, l’augmentation proportionnelle présente l’avantage d’atténuer l’effet régressif de la TVA. Avec cette méthode, les taux plus bas sont moins touchés et la charge pesant sur les biens de consommation courante est moins lourde. Ainsi, un relèvement proportionnel de la TVA présente l’avantage de ne pas grever de manière importante le pouvoir d’achat des bas à moyens revenus.

Le tableau ci-dessous indique les taux de TVA en cas de relèvement proportionnel des taux d’imposition. Il faut noter que le relèvement de la TVA présenté ici ne prend pas en compte le financement additionnel de l’AI, ce dernier prenant fin le 31 décembre 2017. En revanche, le peuple et les cantons ont accepté le 9 février 2014 l’arrêté fédéral sur le «financement et l’aménagement de l’infrastructure ferroviaire» (FAIF)¹⁰⁷. Ce projet prévoit un relèvement temporaire des taux de TVA de

¹⁰⁶ RS 641.20

¹⁰⁷ FF 2012 1371

0,1 point, du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2030. Il est tenu compte de ce relèvement dans les taux présentés ci-dessous.

Tableau 2-22

Nouveaux taux de TVA en cas d'augmentation proportionnelle

	Taux de TVA avec pour-mille FAIF	Augmentation proportionnelle
Taux normal	7,7	8,7
Taux réduit	2,5	2,8
Taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement	3,7	4,1

2.5.1.4 Conséquences financières sur l'AVS

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes suite à un relèvement proportionnel de la TVA d'un point en 2019 et de 0,5 point supplémentaire en 2027.

Tableau 2-23

Amélioration des recettes par le biais du relèvement proportionnel de la TVA (de 1 point de pourcentage en 2019 et de 0,5 point de pourcentage supplémentaire en 2027)

Montants en millions de francs, au prix de 2014

Année	Recettes provenant de la TVA
2019	2506
2020	3217
2021	3259
2022	3300
2023	3337
2024	3373
2025	3407
2026	3441
2027	4847
2028	5264
2029	5319
2030	5376

2.5.2

Mécanisme d'intervention financier dans l'AVS

- Les liquidités de l'AVS sont assurées par un mécanisme d'intervention en cas de détérioration de la situation financière.
- Le mécanisme d'intervention respecte la primauté de la décision politique.
- Si les mesures nécessaires ne sont pas prises à temps ou ne suffisent pas, les cotisations seront augmentées et l'adaptation des rentes sera restreinte.

2.5.2.1

Contexte

Par le passé, le Conseil fédéral a plusieurs fois exprimé son intention d'examiner et de concrétiser la possibilité de poser des garde-fous financiers pour les assurances sociales. Les projets de la 11^e révision de l'AVS (rejetée par le peuple en 2004 et par l'Assemblée fédérale en 2010) prévoyaient déjà l'instauration d'un mécanisme d'intervention. La motion Luginbühl (Mo 11.3113: Adoption de règles budgétaires dans l'AVS et l'AI) demande également que l'AVS soit dotée d'un mécanisme d'intervention financier. Un tel dispositif a pour objectif d'assurer que, en cas de détérioration de la situation financière de l'AVS, des mesures de stabilisation puissent être prises à temps afin de garantir les liquidités de l'assurance. Le mécanisme de stabilisation qui devrait être approuvé dans le cadre du projet ne doit pas assumer ce rôle de manière anticipée puisque, grâce notamment au financement additionnel, les finances de l'AVS seront assurées jusqu'à l'horizon 2030. Le mécanisme constitue davantage un filet de sécurité pour la période ultérieure. Dans la mesure où il est impossible de prévoir quelles mesures seront considérées comme étant adéquates à ce moment-là, le principe de la primauté du mandat politique doit rester une condition essentielle de ce mécanisme. En d'autres termes, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et, le cas échéant, le peuple doivent, le moment venu, avoir la possibilité d'adopter des dispositions légales pour stabiliser les finances par le processus politique ordinaire avant que des mesures automatiques ciblées n'entrent en force. L'assurance continuera dans ce cas à être gérée en accord avec la volonté du législateur et du peuple. Le régime actuel ne prévoit aucune réglementation pour le cas où l'AVS se retrouverait dans une situation financière difficile. En vertu de l'art. 43^{quinqües} LAVS, le Conseil fédéral doit certes vérifier périodiquement si le développement financier de l'assurance est équilibré et proposer au besoin une modification de la loi. Mais il n'existe pas de mécanisme qui déclencherait automatiquement des mesures, ni de consignes précises quant aux conditions et au moment auquel le Conseil fédéral devrait présenter des mesures. Le mécanisme d'intervention proposé a pour but de combler cette lacune.

2.5.2.2

Niveau du Fonds de compensation AVS

Le capital du Fonds de compensation AVS est la principale valeur pour évaluer la situation financière de l'AVS. Les avoirs du Fonds doivent être suffisants pour garantir le versement des rentes et pour compenser les fluctuations du résultat d'exploitation. L'art. 107, al. 3, LAVS dispose que le Fonds de compensation AVS

ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Or, le niveau optimal des avoirs du Fonds dépend de plusieurs facteurs: si le niveau minimal prescrit par la loi est trop bas, les déficits risquent d'être très importants au moment où le seuil sera franchi et il sera difficile de rétablir l'équilibre financier. A l'inverse, le maintien d'un niveau trop élevé engendre des coûts. L'exigence légale selon laquelle le niveau du Fonds doit atteindre 100 % des dépenses annuelles est loin d'avoir été toujours remplie au cours des dernières décennies. Les deux projets de 11^e révision de l'AVS prévoyaient d'ailleurs de fixer le niveau légal du Fonds à 70 % des dépenses annuelles, ce qui n'était pas contesté lors des débats parlementaires. Ce niveau assure en effet une réserve de sécurité et de fluctuation suffisante, tient compte des risques de dégradation de la situation financière et laisse assez de temps à la politique pour rétablir l'équilibre financier par le biais du processus législatif. Il faudra donc inscrire dans la LAVS que le Fonds de compensation AVS ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du seuil de 70 % des dépenses annuelles.

2.5.2.3 Eléments du mécanisme d'intervention

Le seuil légal du niveau du Fonds de compensation de 70 % des dépenses annuelles devra servir comme valeur de référence pour l'activation du mécanisme d'intervention. Ce niveau du Fonds garantit une sécurité financière suffisante et constitue un objectif réaliste compte tenu de l'évolution des dépenses.

Le mécanisme d'intervention est prévu en deux étapes: le premier seuil d'intervention déclenchera le mandat politique, autrement dit le mandat pour trouver une solution dans le cadre du processus politique. Ce mandat sera donné lorsque le niveau du Fonds de compensation AVS menacera de descendre sous la barre des 70 % des dépenses annuelles au cours des trois années qui suivent. Dans ce cas, le Conseil fédéral devra proposer à l'Assemblée fédérale, dans un délai d'une année, des propositions sur le plan légal en vue de rétablir l'équilibre financier entre les recettes et les dépenses de l'AVS. Les responsables politiques disposeront alors idéalement d'une marge de trois ans pour réagir à temps et intervenir avant que le niveau du Fonds ne baisse trop fortement. L'objectif est d'éviter que les avoirs du Fonds ne passent effectivement sous le seuil de 70 % et que les déficits de répartition ne soient trop importants.

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

moins des dépenses annuelles et s'il est prévisible qu'il se maintiendra à ce niveau l'année suivante.

2.5.2.4 Mesures automatiques

Les mesures déclenchées automatiquement dans la seconde phase du mécanisme doivent remplir plusieurs exigences. Elles doivent être suffisantes pour au moins freiner la baisse du niveau du Fonds et garantir les liquidités de l'AVS; elles doivent engager tous les acteurs à contribuer à la stabilisation des finances, sans qu'une partie ou une autre ne subisse une charge trop pesante; elles doivent porter tant sur les recettes que sur les dépenses; elles doivent pouvoir être appliquées rapidement, sans longs délais transitoires; elles ne doivent pas constituer une solution à long terme (c'est-à-dire se substituer à une réforme) et elles doivent être réversibles et limitées dans le temps.

Du côté des recettes, c'est une hausse des cotisations salariales qui remplit le mieux ces exigences. Cette mesure est rapidement réalisable, car elle n'exige pas de modification de la Constitution. Du côté des dépenses, une restriction de l'adaptation des rentes semble être la mesure la plus appropriée, car elle est rapidement applicable et facilement réversible. Ces deux moyens sont clairement des mesures d'urgence qui ne seront appliquées que pour remédier à des difficultés financières impossibles à prévenir autrement. Il sera dans l'intérêt des instances politiques d'adopter au plus vite une réforme ordinaire pour empêcher ou suspendre (aussitôt le niveau du Fonds remonté à 70 % des dépenses annuelles) le plus rapidement possible l'application de ces mesures d'urgence. Dans le meilleur des cas, la menace du déclenchement de la seconde phase du mécanisme aura uniquement un effet préventif.

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

Les mesures resteront en principe en vigueur jusqu'à ce que le niveau du Fonds soit remonté à 70 % des dépenses annuelles et qu'il soit prévisible qu'il ne redescendra pas au cours de l'exercice suivant. Ce n'est qu'à ce moment-là que les rentes seront à nouveau adaptées à l'évolution des salaires et des prix et que les cotisations seront ramenées à leur taux initial.

Ce train de mesures a été examiné lors de l'élaboration du rapport relatif à l'introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS¹⁰⁸. Plusieurs variantes et solutions de rechange aux seuils et aux mesures proposés par le projet avaient alors été étudiées. Les présents seuils et mesures ont été sélectionnés de façon à garantir, en cas de nécessité, une contribution suffisante à la stabilisation financière de l'AVS. Ils ont été conçus indépendamment des autres mesures du projet et ne préjugent en aucun cas des autres éléments de celle-ci.

2.5.2.5 Coordination avec les autres assurances sociales

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

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

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

Enfin, la restriction de l'adaptation des rentes AVS a un impact sur les prestations complémentaires. En vertu de l'art. 19 de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)¹⁰⁹, le Conseil fédéral peut adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues au titre du montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Pour que le niveau des prestations complémentaires puisse être maintenu, la suspension de l'adaptation des rentes AVS devra être compensée par

¹⁰⁸ Rapport du Département fédéral de l'intérieur, «Introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et redéfinition de la contribution de la Confédération à cette assurance», du 21 juin 2013.

¹⁰⁹ RS 831.30

les prestations complémentaires. Le montant destiné à couvrir les besoins vitaux devra par conséquent être adapté en fonction de la rente de référence.

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

- Le financement de l'AVS est simplifié et rendu plus transparent.
- Les recettes de la TVA qui reviennent actuellement à la Confédération sont entièrement attribuées à l'AVS.
- En contrepartie, le taux de participation de la Confédération est adapté.

2.5.3.1 Financement de l'AVS par les pouvoirs publics

En Suisse, le financement des assurances sociales est généralement garanti par des fonds provenant de plusieurs sources. Il s'agit en premier lieu des cotisations des assurés et des employeurs; s'y ajoutent les contributions des pouvoirs publics. A son art. 112, al. 3, la Constitution prévoit explicitement une telle mixité des recettes pour l'assurance vieillesse, survivants et invalidité. Dans l'ensemble, les dépenses totales des assurances sociales représentent un tiers des dépenses de la Confédération; en 2013, elles s'élevaient à 21,1 milliards de francs. La moitié de cette somme, 10,6 milliards, était destinée à la prévoyance vieillesse. Ce montant est principalement constitué par la participation de la Confédération au financement de l'AVS (7,8 milliards), par la part de TVA destinée à l'AVS (2,3 milliards) et par les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu (308 millions). La participation de la Confédération veille à ce que la charge financière pesant sur les assurés et les employeurs ne dépasse pas certaines limites. Une orientation excessive du financement par la masse salariale conduirait à opérer une ponction trop importante sur le facteur de production qu'est le travail. Dans l'AVS, la contribution fédérale se justifie aussi par la composante de solidarité et de redistribution, car l'existence d'une rente minimale et d'une rente maximale compense une part importante des disparités sociales, sans qu'une charge trop importante soit reportée uniquement sur les cotisants.

Conformément à l'art. 103, al. 1, LAVS, la contribution actuelle de la Confédération à l'AVS s'élève à 19,55 % des dépenses annuelles de l'assurance. Aux termes de l'art. 104 LAVS, cette contribution est en partie couverte par un financement spécial alimenté par l'imposition du tabac et de l'alcool (recettes 2013: 2,6 milliards de francs). La Confédération peut aussi compter sur 17 % des recettes du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS (recettes 2013: 500 millions). Elle utilise ces recettes pour financer ses contributions à l'AVS, à l'AI et aux PC. Ce financement permet de couvrir un quart environ des contributions fédérales à ces trois assurances sociales. La différence est financée par des ressources générales de la Confédération. Depuis 1999, la contribution ordinaire versée par la Confédération est complétée par un point de pourcentage de la TVA prélevé en faveur de l'AVS (arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI). 83 % du produit de ce prélèvement alimentent directement le Fonds AVS. Enfin, depuis 2000, les recettes de l'impôt sur les maisons de jeux sont affectées à l'AVS (art. 103,

al. 2, LAVS). En 2013, les recettes provenant du point de TVA et de l'impôt sur les maisons de jeux se sont chiffrées à 2,6 milliards de francs.

2.5.3.2 Evolution de la contribution de la Confédération

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

Du fait de son couplage aux dépenses de l'AVS, la contribution fédérale augmente dans la même proportion que les dépenses, ce qui contribue à alléger la charge financière croissante que l'évolution démographique fait peser sur l'AVS. Dans le même temps, la Confédération doit attribuer à l'AVS une part toujours plus importante de son budget (en 2013, 12,3 % des dépenses). Cette charge croissante a pour conséquence d'entraver la réalisation des autres tâches de la Confédération. La règle du frein à l'endettement exige que des dépenses supplémentaires dans un domaine soient compensées par des recettes supplémentaires ou des économies dans d'autres domaines. Puisque, contrairement aux dépenses, des recettes supplémentaires ne peuvent pour la plupart être décidées que suite à des modifications législatives ou constitutionnelles, les dépenses croissantes de l'AVS affectent de plus en plus les autres tâches de la Confédération. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral se doit, dans le cadre de la redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS, de tenir compte tant des besoins de financement de l'assurance que de l'évolution des recettes fédérales.

2.5.3.3 Réglementation dans l'AI

Dans l'AI, jusqu'au 31 décembre 2013, la contribution fédérale était proportionnelle aux dépenses de l'assurance (37,7 %). Cette dernière a été redéfinie dans le cadre de la révision 6a de l'AI. Depuis le 1^{er} janvier 2014, elle est entièrement liée à l'évolution des recettes (corrigées) de la TVA, laquelle reflète l'évolution générale de l'économie. Le désenchevêtrement opéré s'explique par la situation délicate dans laquelle l'AI se trouvait: les économies découlant des réformes devaient entièrement bénéficier à l'AI pour éviter qu'une baisse des dépenses de l'assurance ne réduise incidemment ses recettes provenant de la contribution fédérale. Grâce aux diverses réformes visant à stabiliser sa situation financière, l'AI voit aujourd'hui ses dépenses stagner, voire reculer, tandis que la contribution fédérale continue d'augmenter.

Selon toutes prévisions, en 2030, cette contribution représentera 780 millions de francs de plus qu'en l'absence du désenchevêtrement. Compte tenu de la nouvelle réglementation, la contribution de la Confédération couvrira à cette même date environ 46 % des dépenses de l'AI.

2.5.3.4 Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS

Dans le message concernant la révision 6a de l'AI, le Conseil fédéral a déjà exprimé sa volonté d'envisager une redéfinition analogue de la contribution de la Confédération en faveur de l'AVS lors de la prochaine révision de cette assurance. Cette option a été examinée en détail dans le cadre d'un rapport¹¹⁰. Alors que la redéfinition conduit dans le cas de l'AI à une charge supplémentaire pour la Confédération et à des recettes supplémentaires pour l'assurance, l'effet est inverse pour l'AVS: un désenchevêtrement complet dans l'AVS aurait pour conséquence que la contribution fédérale évoluerait strictement en fonction de la croissance économique, laquelle sera moins forte dans les prochaines années que l'augmentation des dépenses de l'AVS imputable à l'évolution démographique. Le fait de lier la contribution fédérale aux recettes de la TVA aurait donc pour effet d'amplifier l'écart qui se fait jour dans l'AVS entre les recettes et les dépenses. Aussi, le désenchevêtrement partiel proposé dans le cadre de l'avant-projet soumis à la consultation (la moitié de la contribution de la Confédération était liée à l'évolution des dépenses et l'autre moitié à l'évolution de la TVA) aurait des répercussions négatives importantes pour l'AVS.

Pour éviter ces effets négatifs, l'idée d'un désenchevêtrement complet ou partiel de la contribution de la Confédération a été abandonnée et cette contribution restera liée à l'évolution des dépenses de l'assurance. Par contre, parallèlement au financement additionnel pour l'AVS, il est prévu de simplifier les flux financiers entre l'AVS et le budget de la Confédération.

Dans ce but, en même temps que le relèvement d'un point de pourcentage de TVA prévu, la part affectée à la Confédération du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS («pour-cent démographique»), qui se monte actuellement à 17 %, sera supprimée, et la totalité des recettes du pour-cent démographique sera attribuée à l'AVS, contre 83 % aujourd'hui. Autrement dit, toutes les recettes de la TVA seront désormais entièrement affectées à l'AVS.

En contrepartie, la contribution de la Confédération passera de 19,55 % à 18 % des dépenses annuelles de l'AVS. De cette façon, la perte des 17 % du point de pourcentage sera compensée dans le budget de la Confédération. Dans le même temps, les flux financiers entre l'AVS et la Confédération seront simplifiés. Une réduction à 18,4 % des dépenses aurait certes été suffisante pour compenser entièrement cette perte de recette. Cependant, en arrondissant à 18 %, le poids de la croissance des dépenses de l'AVS causée par l'évolution démographique sur la contribution fédérale, et donc sur les autres dépenses de la Confédération, est quelque peu allégé. Le fonctionnement et le financement de la contribution fédérale sont ainsi simplifiés et,

¹¹⁰ Rapport du Département fédéral de l'intérieur, «Introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et redéfinition de la contribution de la Confédération à cette assurance», du 21 juin 2013.

parallèlement, la contribution fédérale continue d'évoluer en fonction des dépenses de l'AVS. Les deux mesures permettront d'alléger le budget fédéral de 310 millions de francs en 2030 par rapport à la législation en vigueur. Entre 2019 et 2030, elles engendreront une diminution des dépenses pour la Confédération de 2,8 milliards de francs au total. Malgré cet allègement (310 millions de francs en 2030), et dans la mesure où la Confédération continue de contribuer aux dépenses supplémentaires de l'AVS liées à l'évolution démographique, la contribution de la Confédération croîtra, en moyenne, plus fortement que les recettes de la Confédération. Etant donné que durant un cycle conjoncturel les dépenses ne doivent pas, en principe, croître de manière disproportionnée par rapport aux recettes, l'évolution plus forte de la contribution de la Confédération à l'AVS devra être compensée avec une évolution moins forte dans le cadre des autres tâches. De ce fait, par rapport au budget global de la Confédération, la part du budget attribué à ces autres tâches diminuera avec le temps. Cet effet d'éviction s'élèvera à 1,4 milliard de francs en 2030, charge qui viendra s'ajouter à la charge supplémentaire supportée par la Confédération en raison de la nouvelle réglementation de la contribution de la Confédération à l'AI.

Le tableau suivant montre la modification de la contribution de la Confédération à l'AVS entre 2019 et 2030 compte tenu de la simplification de la contribution fédérale.

Tableau 2-24

Modification de la contribution de la Confédération à l'AVS

Montants en millions de francs, au prix de 2014

Année	Baisse de la contribution de la Confédération	17 % du pour cent démographique	Total
2019	-705	539	-166
2020	-710	547	-163
2021	-744	554	-190
2022	-749	561	-188
2023	-782	567	-215
2024	-786	573	-213
2025	-823	579	-244
2026	-827	585	-242
2027	-864	591	-273
2028	-871	597	-274
2029	-913	603	-310
2030	-919	609	-310

2.6 Autres adaptations dans l'AVS et dans la LPP

2.6.1 Autres adaptations relatives à l'AVS

Adaptations relatives à l'assujettissement dans l'AVS

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

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

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

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

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

Redéfinition de la systématique des normes sur l'assujettissement à l'assurance

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

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

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

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

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

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

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

Nouvelle réglementation de l'assurance continuée

La LAVS admet actuellement deux possibilités supplémentaires d'être assujetti à l'assurance obligatoire: d'une part, l'adhésion à l'assurance (notamment pour les conjoints sans activité lucrative au sens de l'art. 1a, al. 4, let. c, LAVS et pour les

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

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

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

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

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

Autres adaptations

La révision des règles d'assujettissement est également l'occasion d'abroger celles qui n'ont simplement plus de sens sur le plan pratique, comme les dispositions relatives au cumul de charges trop lourdes ou l'assurance continuée des étudiants domiciliés à l'étranger. Le projet améliore en outre la situation d'assurance des enfants qui accompagnent à l'étranger leurs parents assurés à l'AVS, et il précise

celle des membres de la famille des étrangers actifs en Suisse qui bénéficient de privilèges et d'immunités. Enfin, le projet contient une réglementation spéciale pour les membres de la Garde suisse pontificale, en permettant à ceux qui le veulent de s'assurer à l'AVS à titre facultatif à des conditions généralement assez avantageuses. Ces adaptations sont pratiquement neutres en termes de coûts.

2.6.2 Autres adaptations dans la prévoyance professionnelle

Les autres principales adaptations prévues dans la prévoyance professionnelle sont décrites ci-après.

Gestion paritaire dans les institutions de prévoyance

La mise en œuvre de la gestion paritaire dans les institutions de prévoyance ne pose pas de problème particulier pour les institutions autonomes ou semi-autonomes. Il en va différemment pour les institutions collectives ou communes. Le principal problème que soulève l'application du principe de parité concerne la procédure relative à l'élection des représentants des travailleurs dans les organes suprêmes des grandes fondations collectives fondées par des entreprises d'assurance. Cette absence d'élections démocratiques directes a suscité de vives critiques de la part des associations de salariés. Leur reproche porte essentiellement sur l'influence que les assureurs exercent sur l'élection, notamment par le biais de la désignation des candidats éligibles. Ils relèvent en outre qu'il n'est pas garanti que les salariés aient la possibilité de participer à l'élection et soient informés de la tenue de celle-ci.

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

Amélioration de la prévoyance professionnelle pour les indépendants travaillant seuls

Actuellement, il manque une base légale claire permettant à un indépendant qui n'a aucun employé de s'affilier à une institution de prévoyance autre que celle de la branche professionnelle ou à l'institution supplétive (art. 44 LPP). Par exemple, la question de l'affiliation d'un tel indépendant à une institution collective est controversée. Il est donc prévu d'élargir la possibilité d'affiliation des indépendants, comme le demande un postulat¹¹¹.

¹¹¹ Cf. postulat 12.3981 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique-CN «Deuxième pilier pour les indépendants travaillant seuls».

Consolidation du cadre juridique des modèles de flexibilité collective

Conçue pour les institutions de prévoyance, qui sont financées selon le système de capitalisation, la LFLP règle en particulier l'entrée et la sortie des assurés. La plupart des fondations que les partenaires sociaux ont créé pour favoriser une retraite flexible dans diverses branches – en particulier dans le secteur de la construction (par ex. fondation FAR) – sont en revanche financées selon le système de répartition. Par conséquent, elles ne connaissent aucun droit à une prestation de sortie. Le projet prévoit une exception explicite dans la LFLP pour ces fondations afin de résoudre les problèmes d'application existants.

En outre, dans le cadre de ces modèles de flexibilité collective, un départ à la retraite avant 62 ans doit rester possible, malgré le relèvement général de l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse. Le Conseil fédéral réglera ce point dans une ordonnance.

Adaptation des dispositions pénales au code pénal révisé

La révision de la partie générale du code pénal (CP)¹¹², entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a établi un nouveau système de sanctions. Le projet adapte les dispositions pénales que contient la LPP à ce nouveau système.

Rachat des prestations réglementaires

Le droit des assurés à effectuer des rachats jusqu'à hauteur des prestations réglementaires figure explicitement à l'art. 79b p-LPP. Cet article précise en outre que les rachats sont d'abord crédités à l'avoir de vieillesse légal.

Extension des dispositions applicables pour les institutions de prévoyance non enregistrées

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

Concrétisation de bases légales dans la LPP

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

Conditions requises pour la création d'institutions de libre passage

Il n'y a actuellement aucune condition particulière requise pour la création d'institutions de libre passage. Cette situation juridique comporte un certain risque d'abus. C'est pourquoi il est prévu de fixer des conditions spécifiques pour la création d'institutions de libre passage, comme c'est déjà le cas pour les fondations

¹¹² RS 311.0

collectives ou communes. A cet effet, l'art. 26, al. 1^{bis}, LFLP doit conférer au Conseil fédéral la compétence de légiférer sur ce point.

Adaptations concernant la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle

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

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

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

Il est prévu de supprimer cette compétence, sans prévoir d'autres règles en la matière. La fixation du dit taux d'intérêt technique serait laissée à l'appréciation des institutions de prévoyance concernées, comme c'est déjà le cas pour le taux servant au calcul des réserves des rentes en cours.

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

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

Liquidation partielle

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

Tarification selon des principes collectifs dans la prévoyance professionnelle

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

rielle, une recommandation quant au montant des cotisations de risque à l'attention de l'organe compétent de l'institution de prévoyance. Toutefois, des disparités considérables dans le montant des cotisations de risque au sein d'un même collectif ne seront plus admissibles à l'avenir.

Possibilité de déduction des cotisations destinées à financer le taux de conversion de la prestation de sortie

Voir le ch. 2.3.2 et le commentaire des art. 17, al. 2, let. g, p-LFLP et 37, al. 2, let. b, p-LSA.

2.7 Résultats de la procédure de consultation

Le 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation qui s'est achevée le 31 mars 2014. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières de l'économie et d'autres organisations ont été invités à faire part de leur position.

Le projet de réforme a suscité un grand intérêt, puisque 168 prises de position ont été reçues, dont 89 provenant d'organisations et de personnes qui n'avaient pas été directement sollicitées et qui, en général, ne se sont exprimées que sur les thématiques qui les concernent plus particulièrement.

Le rapport complet sur la consultation peut être consulté sur internet¹¹³. Les principales tendances qui se dégagent des réponses sont exposées dans ce qui suit.

Accord de principe sur la nécessité de la réforme et ses principaux objectifs

Les principaux objectifs du projet – maintien du niveau des rentes de vieillesse et garantie du financement de la prévoyance vieillesse – jouissent d'une large acceptation. Les participants à la consultation reconnaissent qu'il est nécessaire de garantir le financement des assurances sociales pour maintenir le niveau des prestations. L'orientation générale s'en trouve donc confirmée, même si les milieux bourgeois et les organisations économiques jugent le projet déséquilibré et trop axé sur la recherche de recettes supplémentaires, ce qui conduit l'UDC et l'Union suisse des arts et métiers à le rejeter sous sa forme actuelle.

Accord de principe sur l'approche globale, mais avec quelques réserves sur la pertinence d'un projet unique

La majorité des participants à la consultation accueillent favorablement la stratégie consistant à considérer le 1^{er} et le 2^e pilier comme un tout. Les réactions sont par contre plus partagées en ce qui concerne la décision de traiter tous les éléments de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 dans un projet unique. Certains participants, notamment des organisations d'employeurs et une partie des cantons, demandent de scinder le projet en plusieurs paquets et d'avancer plus rapidement sur certains thèmes, même si l'il n'y a pas de consensus sur les thématiques prioritaires. Quelques participants, en particulier les cantons, souhaiteraient par ailleurs que le projet tienne compte des prestations complémentaires et intègre d'autres problématiques spécifiques (retrait du capital LPP, par ex.).

¹¹³ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > Département fédéral de l'intérieur

Avis partagés sur le lien entre l'augmentation de la TVA et les autres mesures

Cette proposition n'a suscité qu'un nombre relativement limité de commentaires. Si la proposition de coupler la hausse de la TVA à d'autres mesures a ses partisans, certains participants pourraient s'imaginer de traiter le financement additionnel par la TVA de manière séparée. La pertinence d'un tel lien est plus particulièrement contestée par les milieux qui s'opposent au relèvement de l'âge de référence pour les femmes.

Large acceptation de l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans pour les femmes et les hommes

Une large majorité des 140 participants à la consultation qui se sont prononcés sur cette question apportent leur soutien à l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans dans l'AVS et dans la prévoyance professionnelle. Certains expriment des craintes concernant la situation parfois difficile des travailleurs âgés et demandent des mesures d'accompagnement. Les opposants à la mesure (partis de gauche, milieux syndicaux, organisations féminines) font valoir la discrimination salariale et les autres désavantages dont les femmes sont encore les victimes. Certains participants, notamment quelques cantons, se félicitent explicitement de ce que le projet ne prévoit pas de relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans, étant donné la situation du marché de travail; d'autres cantons, des partis bourgeois et les milieux économiques estiment au contraire qu'un tel relèvement ne devrait pas être un sujet tabou.

Acceptation de la flexibilisation de la retraite, mais rejet du relèvement (de 58 à 62 ans) de l'âge minimal requis pour percevoir la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle

La flexibilisation de la retraite a rencontré un écho très positif et a parfois été perçue comme une pièce maîtresse du projet. La possibilité de ne percevoir qu'une partie de la rente a été saluée pour son caractère innovant, seules quelques voix jugeant le dispositif trop lourd sur le plan administratif. L'idée est que les possibilités d'échelonner la perception de la rente entre 62 et 70 ans devraient assurer une transition plus souple entre l'activité professionnelle et la retraite, mais aussi inciter les assurés à prolonger la durée de leur vie active. Certains participants à la consultation préconisent néanmoins une flexibilisation de l'âge de la retraite entre 60 et 70 ans. Sur les 66 participants qui ont pris position sur cette question, 44 demandent de maintenir à 58 ans l'âge minimal pour la perception anticipée de la prestation de vieillesse dans la prévoyance professionnelle et 11 autres pourraient tout au plus approuver un relèvement à 60 ans.

Avis partagés sur l'anticipation pour les personnes disposant de revenus bas à moyens

Plus de la moitié des cantons, plusieurs partis politiques et de nombreuses organisations approuvent sur le principe l'idée de faciliter la perception anticipée de la rente (à partir de 62 ans) pour les personnes à faibles revenus qui ont travaillé longtemps. Le modèle proposé ne fait toutefois pas l'unanimité. Les milieux de gauche, les organisations féminines et les organisations de défense des personnes handicapées souhaitent en particulier une plus grande ouverture des conditions d'accès. Les partis bourgeois et les organisations de l'économie s'opposent quant à eux à toute extension des prestations.

Accord de principe sur l'adaptation du taux de conversion minimal

Près de trois quarts des participants à la consultation ont pris position sur l'adaptation du taux de conversion minimal. La grande majorité d'entre eux se déclare favorable à la mesure, du moins sur le principe, et en reconnaît la nécessité. Certains privilégient néanmoins une approche différente et demandent que le taux de conversion minimal soit dépolitisé, c'est-à-dire qu'il ne soit plus fixé dans la loi. Une minorité de participants – partis de gauche et milieux syndicaux – s'oppose à l'adaptation proposée. Les rares participants à s'être explicitement prononcés sur la réglementation transitoire prévue pour l'adaptation du taux de conversion minimal l'ont pour la plupart acceptée. Quelques voix demandent toutefois une période de transition plus longue.

Avis partagés sur les mesures visant à compenser l'adaptation du taux de conversion minimal

Les participants à la consultation s'accordent sur le fait que l'adaptation du taux de conversion minimal nécessite des mesures de compensation afin de maintenir le niveau des prestations. Une majorité de participants, notamment de nombreux cantons et les partis politiques qui se sont prononcés sur la question, accueille favorablement la redéfinition de la déduction de coordination (l'avant-projet soumis à consultation prévoyait un changement de système d'une déduction de coordination fixe à une déduction variable correspondant à 25 % du salaire AVS). La suppression pure et simple de cette déduction a même été demandée à plusieurs reprises. Nombre de participants jugent positive l'amélioration de la prévoyance des personnes qui travaillent à temps partiel, en particulier des femmes. Quelques réserves ont néanmoins été formulées, par exemple par les organisations patronales, au motif que la mesure serait trop chère et qu'elle diminuerait le revenu disponible pendant la vie active. Plusieurs participants demandent une baisse moins importante, limitée par exemple au niveau du seuil d'accès. Si le principe d'une adaptation des bonifications de vieillesse est largement accepté, les propositions concrètes d'application se heurtent à de nombreuses critiques. Le passage abrupt de 11,5 à 17,5 % à 45 ans est notamment accueilli avec scepticisme. D'autres solutions concrètes sont proposées, souvent par des participants qui souhaitent que le processus d'épargne commence plus tôt. D'aucuns estiment ainsi qu'il faudrait plutôt chercher à réduire les écarts entre les taux des diverses catégories d'âge, quelques voix demandant même la suppression de l'échelonnement. Une solution défendue par plusieurs participants consiste à réduire de 25 % les taux de bonification proposés (5,250 %, 8,625 % et 13,125 %) tout en supprimant la déduction de coordination, ce qui ne modifierait pas les montants en francs des bonifications de vieillesse. De nombreux participants à la consultation se montrent critiques à l'égard du versement unique proposé en faveur de la génération transitoire. Ils s'opposent surtout à la durée de la période transitoire, à l'existence de deux comptes témoins, ainsi qu'à la centralisation par l'intermédiaire du fonds de garantie.

Mesures d'ordre institutionnel dans la prévoyance professionnelle

Environ un quart des participants à la consultation se sont prononcés sur les propositions concernant le relèvement de la quote-part minimale. Plus de la moitié d'entre eux les rejettent ou émettent des critiques à leur encontre, alors que 18 sont favorables à une adaptation. Le relèvement de la quote-part est rejeté principalement par les organisations patronales et les associations faitières de l'économie, tandis qu'il

est approuvé par les organisations syndicales. Pour les premières, un relèvement de la quote-part minimale menacerait le modèle de l'assurance complète, très important pour les PME, alors que les secondes estiment que la participation des preneurs d'assurance aux excédents est actuellement insuffisante. L'introduction d'un type de prime supplémentaire pour financer les pertes liées à la conversion en rentes, autrement dit pour financer le taux de conversion, est saluée par la grande majorité des participants. Elle sert principalement à établir la transparence et, en ce sens, est considérée comme une mesure judicieuse. La majorité des participants à la consultation n'a pas pris position sur les mesures dans le domaine des prescriptions de placement. Les mesures proposées sont principalement rejetées par les associations professionnelles, les institutions de prévoyance et les compagnies d'assurance. Les principaux motifs de refus sont l'atteinte à l'autonomie des institutions de prévoyance et la réduction des possibilités de diversification. En outre, ces participants estiment que les mesures sont quasi impossibles à mettre en pratique et qu'elles entraîneraient donc des coûts disproportionnés.

Accueil favorable à l'adaptation de la réglementation relative aux rentes de survivants dans l'AVS, mais avec des critiques concernant les nouvelles règles applicables aux veuves dont les enfants sont adultes

L'adaptation des rentes de veuve et de veuf à l'évolution de notre société jouit d'un large soutien parmi les participants à la consultation (74 participants sur 96 y sont favorables, dont 11 avec des réserves). La suppression de la rente pour les veuves sans enfant et l'abaissement de la rente de veuve conjugué avec le relèvement de la rente d'orphelin sont particulièrement salués. Le rapport établi avec les tâches éducatives est jugé juste sur le fond et conforme à notre époque, mais non sans certaines réserves, étant donné que les femmes présentent encore des parcours professionnels spécifiques. Plusieurs participants soulignent en outre qu'on ne devrait pas mettre sur un pied d'égalité les veuves dont les enfants sont déjà adultes au moment du décès de leur mari et celles qui n'ont jamais eu d'enfant. Certains participants sont favorables à la proposition sur le principe, mais estiment qu'elle devrait faire l'objet d'un projet ultérieur et distinct.

Avis partagés sur les mesures visant à établir une égalité de traitement en matière de cotisations à l'AVS

Très peu de participants se sont exprimés sur ces propositions. La majorité des cantons les accueille favorablement; les partis politiques sont très partagés, ceux qui les approuvent étant presque aussi nombreux que ceux qui s'y opposent. Si les employeurs rejettent la mesure, les réactions des organisations de salariés et des autres organisations sont pour la plupart favorables.

Large acceptation des mesures en faveur des chômeurs âgés dans la prévoyance professionnelle

L'extension de l'assurance facultative du 2^e pilier aux chômeurs âgés est accueillie favorablement par la grande majorité des participants qui se sont prononcés sur cette question. Quelques prises de position font néanmoins remarquer que l'efficacité de cette mesure ne sera que partielle, car seules les personnes financièrement bien loties pourront acquitter les cotisations de la prévoyance professionnelle tout en étant au chômage. La possibilité de percevoir les avoirs de libre passage de l'institution supplétive sous forme de rente rencontre elle aussi un écho positif. Plusieurs participants souhaiteraient que les assurés puissent, à partir d'un certain âge, rester affiliés

auprès de l'institution de prévoyance du dernier employeur et percevoir plus tard une rente de cette institution.

Avis partagés sur l'abaissement du seuil d'accès à la LPP

Parmi les participants à la consultation, 96 ont pris position sur la proposition d'abaissement du seuil d'accès LPP. Environ les deux tiers l'approuvent totalement ou en partie, l'amélioration de la couverture d'assurance des travailleurs atypiques, notamment pour les risques décès et invalidité, étant plus particulièrement saluée. Environ un tiers des participants rejettent au contraire une proposition jugée inefficace et coûteuse.

Rejet de la fixation *ex post* du taux d'intérêt minimal

La majorité des quelque 50 participants à la consultation qui se sont prononcés sur cette proposition la rejettent. Les réactions sont particulièrement négatives de la part des associations professionnelles et des institutions de prévoyance, qui estiment que la proposition compliquerait singulièrement les choses – avec la tenue de deux taux pour la même année – sans apporter d'avantage significatif.

Acceptation du financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais de la TVA, mais réserves sur la proposition d'un relèvement progressif de deux points de pourcentage au maximum

L'idée de faire appel à la TVA pour combler les lacunes de financement dans l'AVS peut compter sur un large soutien. Ses partisans soulignent qu'il est plus judicieux de faire appel à une hausse modérée de la TVA qu'à une augmentation des cotisations salariales ou à d'autres impôts. La proposition concrète d'un relèvement progressif de deux points de TVA au maximum ne recueille par contre que peu de suffrages. Certains cantons (entre autres) estiment que le deuxième point ne devrait être introduit qu'en cas de réelle nécessité et seulement en lien avec d'autres mesures, par exemple un relèvement progressif de l'âge de référence. D'autres participants plaident pour une hausse plus limitée, qui pourrait également être progressive ou assortie de conditions déterminées. Une hausse proportionnelle est jugée préférable à une hausse linéaire. Certaines voix critiques proposent d'assurer le financement de l'AVS par l'impôt sur les successions plutôt que par la TVA. Le souhait d'examiner d'autres sources de financement est aussi exprimé à plusieurs reprises.

Une minorité de participants – dont l'UDC et l'Union suisse des arts et métiers – refusent toute hausse de la TVA.

Accord de principe sur un mécanisme d'intervention dans l'AVS, mais avec des réserves sur le mécanisme proposé

L'introduction d'un mécanisme d'intervention garantissant que des mesures de stabilisation soient prises à temps au cas où la situation financière de l'assurance viendrait à se détériorer est approuvée par la majorité des participants qui se sont prononcés sur cette question. Les soutiens sans réserve au mécanisme d'intervention tel qu'il est proposé sont néanmoins beaucoup moins nombreux. C'est principalement la proposition de mesures automatiques (deuxième phase du mécanisme) qui se heurte à de fortes résistances. Si certains participants rejettent le principe même de l'automatisme, d'autres s'opposent à une éventuelle augmentation des cotisations. Les autres solutions de stabilisation proposées sont un relèvement progressif de l'âge

de référence, éventuellement associé à un financement additionnel au moyen de la TVA.

Rejet de la redéfinition de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS

La proposition est clairement rejetée par les quelque 80 participants à la consultation qui ont pris position à son sujet. Elle se heurte à l'incompréhension: la crainte est de voir s'accroître la pression sur les prestations et l'instabilité dans l'AVS.

Adaptation des règles d'assujettissement à l'assurance et de mise en œuvre de l'AVS

Les diverses mesures proposées dans ce domaine font l'objet d'évaluations très différentes. Plusieurs réponses soulignent que ces dispositions de nature plutôt technique devraient faire l'objet d'un projet distinct.

Autres adaptations de la prévoyance professionnelle

Peu de participants se sont prononcés sur les autres adaptations proposées pour la prévoyance professionnelle. La majorité des prises de position réserve un accueil favorable aux mesures suivantes: renforcement de la gestion paritaire des institutions de prévoyance, extension des possibilités d'affiliation pour les indépendants travaillant seuls, concrétisation des bases légales relatives à la loyauté et à l'intégrité, renforcement des conditions requises pour la création d'institutions de libre passage, adaptations concernant la CHS PP, proposition concernant des exceptions à l'obligation de procéder à une liquidation partielle. D'autres mesures sont au contraire rejetées par la majorité des participants: limitation du paiement en espèces des prestations de sortie d'un faible montant, fixation des cotisations de risque selon les principes collectifs et modifications concernant les rachats.

Propositions de révision et souhaits formulés par les participants à la consultation

Les participants à la consultation ont également formulé de nombreuses propositions de modification: une meilleure coordination des rentes pour enfant du 1^{er} pilier avec les allocations familiales, une égalité de traitement des couples mariés et non mariés dans le droit des assurances sociales, un examen des conséquences sur l'AVS de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, des restrictions sur les possibilités de versement en capital dans la prévoyance professionnelle et, de manière plus générale, un renforcement du 1^{er} pilier.

2.8 Avis des commissions fédérales

La Commission fédérale AVS/AI ainsi que la Commission fédérale LPP sont les organes de conseil du Conseil fédéral s'agissant des questions liées au développement de l'AVS, de l'AI et de la LPP. Elles sont en effet chargées de donner leur préavis au sujet des révisions dans ces domaines. Le projet Réforme de la prévoyance vieillesse 2020 étant un projet commun à l'AVS et au 2^e pilier, la consultation des deux commissions, qui sont principalement axées sur l'une ou l'autre assurance, n'était pas optimale. C'est la raison pour laquelle une commission d'accompagnement a été mise en place, instituée de représentants qui siègent simul-

tanément dans les deux commissions fédérales. Cette commission d'accompagnement a été intégrée aux travaux législatifs dès le début du processus de réforme. Elle a ainsi été consultée à deux reprises (le 22 septembre et le 16 octobre 2013) dans le cadre de l'avant-projet soumis à la consultation. En parallèle, les commissions fédérales ont été informées des différentes étapes des travaux dans le cadre des séances ordinaires.

Pour l'établissement du projet, la commission d'accompagnement s'est réunie le 14 août 2014. Elle a eu l'occasion de se prononcer sur le projet d'arrêté fédéral, sur le projet de loi fédérale ainsi que sur les commentaires y relatifs. Elle n'a pas pris position sur son contenu matériel. En revanche, diverses demandes de modification d'ordre rédactionnel concernant les dispositions légales ont été formulées et ont été prises en compte dans une large mesure.

En outre, la Commission fédérale AVS/AI qui s'est réunie le 21 août 2014, de même que la Commission fédérale LPP qui s'est réunie le 1^{er} septembre 2014, ont également eu l'occasion de se prononcer sur le projet.

2.8.1 Commission fédérale AVS/AI

La Commission fédérale AVS/AI n'a pas mené une discussion de détail sur l'ensemble des modifications légales prévues et a renoncé à donner son avis sur l'ensemble du projet. Elle a néanmoins exprimé des avis, présentés dans ce qui suit, sur certaines grandes lignes du projet de réforme.

Flexibilisation de la retraite

De manière générale, la Commission fédérale AVS/AI a évalué positivement le modèle de flexibilisation de la retraite proposé, bien qu'elle ait jugé que celui-ci demande une importante activité de conseil de la part des organes d'exécution. S'agissant du modèle d'anticipation AVS pour les personnes à bas revenus, elle a proposé de renoncer à l'un des critères établis (let. c de l'art. 40e p-LAVS) qui vise à exclure du cercle des bénéficiaires les personnes qui ont fortement réduit le taux d'activité peu avant la retraite. Cette dernière proposition n'a pas été suivie dans la mesure où ce critère est nécessaire pour définir un cercle de bénéficiaires ciblé. Sa suppression aurait pour conséquence d'élargir le cercle de bénéficiaires aux personnes qui disposent d'un bas revenu avant la retraite en raison d'une forte réduction volontaire du taux d'activité.

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

Si la Commission fédérale AVS/AI ne s'est, de façon générale, pas prononcée sur ces nouvelles dispositions, elle a souhaité qu'une modification soit apportée à l'art. 23, al. 1, let. b, p-LAVS, de façon à ce que le droit à la rente de survivant soit étendu aux personnes ayant droit à des bonifications pour tâches d'assistance de façon générale (cf. art. 29^{septies} LAVS) et non uniquement aux personnes qui ont un enfant à charge.

Cette proposition n'a pas été suivie car elle contredit le but de la nouvelle réglementation, qui est d'axer la protection sur les personnes ayant des tâches éducatives.

Introduction d'un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS

La Commission fédérale AVS/AI s'est montrée favorable à l'introduction d'un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS.

Financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais d'un relèvement de la TVA

La Commission fédérale AVS/AI s'est montrée favorable au financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la TVA. S'agissant de la formulation de l'arrêté fédéral, en particulier du lien avec le projet de loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, son avis est resté mitigé. La moitié de ses membres s'est montrée favorable, alors que l'autre moitié s'est prononcée contre.

2.8.2 Commission fédérale LPP

La Commission fédérale LPP est d'avis qu'elle n'a pas été formellement consultée et a renoncé à exprimer son avis sur le projet de réforme à l'occasion de sa séance du 1^{er} septembre 2014. Elle a cependant saisi l'opportunité de poser des questions sur le projet et a formulé quelques remarques qui ont été prises en compte dans une large mesure.

2.9 Comparaison internationale

Ces dix dernières années, les Etats européens ont mené des réformes plus ou moins importantes pour faire face au vieillissement de la population et assurer ainsi la viabilité de leur régime de retraite. La tendance dominante de ces réformes consiste à encourager la population à travailler plus et plus longtemps. Cet objectif peut être atteint par différentes mesures.

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

bilité de prendre une retraite partielle ou de cumuler retraite et revenus d'une activité lucrative (France) en facilitant par là même la transition de la vie active à la retraite; «récompenses» accordées aux personnes qui continuent à travailler au-delà de l'âge de la retraite, par exemple sous forme de généreuses augmentations (France).

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

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, il faut rappeler qu'en Europe, les régimes complémentaires de retraite sont en règle générale volontaires et reposent sur des conventions collectives de travail ou sur le contrat individuel de travail. Ils ne sont à ce titre guère comparables au 2^e pilier suisse et, dans la plupart des pays d'Europe, ils sont encore peu développés. Les réformes entreprises à l'étranger dans ce domaine sont plus ou moins importantes selon que le régime est obligatoire ou non. Consécutivement à la crise, la préoccupation des autorités s'est portée sur le taux de couverture des institutions de prévoyance. Ainsi, des mesures visant à garantir la sécurité des régimes professionnels ont été prises dans certains pays (Belgique, Irlande, Islande, Pays-Bas, Royaume-Uni). La plupart des pays européens développent leur régime de retraite complémentaire soit par des mesures incitatives (Allemagne, France, Italie, Portugal), soit par un système d'adhésion automatique (*auto-enrolment*) pour les personnes non couvertes par un dispositif professionnel ou individuel (Irlande et Royaume-Uni). Cette politique peut être le corollaire de mesures susceptibles de diminuer à terme le niveau des prestations du régime public par répartition. Quoi qu'il en soit, selon l'OCDE, pour tenir compte des contraintes que l'assainissement des régimes publics fera peser sur les prestations, le développement des régimes privés offre un potentiel, à condition que les autorités restent vigilantes dans ce secteur en matière de coûts de gestion et de risques liés aux investissements.

2.10 Classement des interventions parlementaires

Il est proposé de classer les interventions parlementaires suivantes concernant l'AVS et la prévoyance professionnelle.

1^{er} pilier

Le postulat de la commission spéciale CN «Indexation des rentes AVS» (03.3434), déposé le 2 septembre 2003, et le postulat Maury Pasquier «Effets de l'indice mixte dans l'AVS» (14.3581), déposé le 19 juin 2014, sont traités au ch. 2.10.1 «Adaptation des rentes de l'AVS et évolution de l'indice mixte».

La motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN «Flexibilisation de la prise de la retraite» (04.3623), déposée le 25 novembre 2004, est traitée au ch. 2.1.3 «Flexibilisation de la retraite» et concrétisée par les art. 39 à 40^{quinq} LAVS et par les art. 13 à 13d LPP.

Le postulat Humbel déposé le 14 décembre 2012 «Maintenir l'assiette des cotisations AVS» (12.4223) est traité au ch. 2.10.2 «Assiette des cotisations de l'AVS».

Le projet tient compte de la motion déposée le 21 octobre 2003 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CE «Assurer la viabilité à long terme du Fonds AVS/AI» (03.3570) de la manière suivante:

- le montant minimal de la fortune du Fonds AVS ainsi que les mesures d'assainissement en cas de découvert sont traités au ch. 2.5.2 «Mécanisme d'intervention dans l'AVS» et concrétisés par l'art. 113 LAVS.

Les autres exigences formulées dans la motion ont déjà été remplies dans le cadre d'autres projets:

- l'introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AI a été examinée dans le message relatif au deuxième volet de la 6^e révision de l'AI (révision 6b).
- La séparation, le 1^{er} janvier 2011, du Fonds AVS et du Fonds AI a été mise en œuvre dans la loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité¹¹⁴.
- le redimensionnement du conseil d'administration et sa professionnalisation ont été réalisés dans le cadre de l'ordonnance du 2 décembre 1996 concernant l'administration des Fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG¹¹⁵, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La motion Luginbühl «AVS et AI. Adoption de règles budgétaires» (11.3113), déposée le 16 mars 2011, est traitée au ch. 2.5.2 «Mécanisme d'intervention dans l'AVS» et concrétisée par l'art. 113 LAVS.

La motion de la Commission de sécurité sociale et de santé publique CE «Pour un financement transparent de l'AVS» (03.3454), déposée le 18 septembre 2003, est traitée au ch. 2.5.3 «Redéfinition de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS» et concrétisée par l'art. 103 LAVS.

La motion Frehner «Autoriser les étrangers à siéger dans le comité de direction des caisses de compensation professionnelles» (13.3125), déposée le 20 mars 2013, trouve sa concrétisation dans l'art. 58, al. 2, p-LAVS.

2^e pilier

Le postulat Vitali «Éliminer les discriminations dans la LPP» (12.3731), déposé le 19 septembre 2012, est traité au ch. 2.2.3 «Mesures de compensation».

Le postulat du groupe BD «Caisse de pension. Garantir les prestations de vieillesse en abaissant l'âge de constitution de l'épargne» (12.3811), déposé le 26 septembre 2012, est traité au ch. 2.2.6 «Anticipation du début du processus d'épargne».

¹¹⁴ RS 831.27

¹¹⁵ RS 831.192.1

Le postulat de la Commission de sécurité sociale et de la santé CN «Deuxième pilier pour les indépendants travaillant seuls» (12.3981), déposé le 31 octobre 2012, est traité au ch. 2.6.2 «Autres adaptations dans la prévoyance professionnelle» et concrétisé par l'art. 44, al. 1, LPP.

Le postulat Fetz «Améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à employeurs multiples» (12.3318), déposé le 16 mars 2013, et la motion la Commission de sécurité sociale et de la santé CN «Prévoyance des personnes travaillant pour plusieurs employeurs ou ayant de bas revenus» (12.3974), déposée le 12 octobre 2012, sont traités au ch. 2.2.3.1 «Suppression de la déduction de coordination» et au ch. 2.4.3.2 «Abaissement du seuil d'accès LPP» et concrétisés par les art. 2, 8 et 46 LPP.

Le postulat Heberlein «Assouplissement de l'âge de la retraite. Introduction d'une rente complémentaire dans le cadre d'un système à trois échelons», déposé le 13 juin 2007, est traité au ch. 2.1.3 «Flexibilisation de la retraite».

Le postulat Egerszegi-Obrist «Prévoyance professionnelle, Impact de la modification du taux de conversion» (13.3834), déposé le 26 septembre 2013, est traité aux ch. 2.2 et 2.2.4.

Le postulat Parmelin «Taux de conversion LPP. Suite de l'épisode» (10.3057), déposé le 8 mars 2003, est traité au ch. 2.2 «Adaptation du taux de conversion minimal et mesures de compensation» et concrétisé par l'art. 14, al. 2, LPP.

Le postulat Gutzwiller «Réforme LPP. Financement décentralisé pour la génération transitoire» (13.3518), déposé le 20 juin 2013, est traité au ch. 2.2.6 «Solution décentralisée en faveur de la génération transitoire».

2.10.1 Adaptation des rentes de l'AVS et évolution de l'indice mixte

Le présent chapitre traite les interventions parlementaires relatives à l'adaptation des rentes de l'AVS:

- la motion déposée de la Commission spéciale CN «Indexation des rentes AVS» (03.3434), déposée le 2 septembre 2003, charge le Conseil fédéral de présenter différentes possibilités d'indexation des rentes AVS. Acceptée par le Conseil national le 2 octobre 2003, elle a été transmise le 2 décembre 2003 par les deux chambres sous la forme d'un postulat;
- le postulat Maury Pasquier «Effets de l'indice mixte dans l'AVS» (14.3581), déposé le 19 juin 2014, charge le Conseil fédéral d'analyser les effets de l'indice mixte sur le niveau des rentes ces 35 dernières années (de 1979 à 2014).

Création et évolution de l'indice mixte

A ses débuts, l'AVS n'offrait qu'une sécurité financière minimale: la rente minimale s'élevait à 40 francs, ce qui faisait 183 francs en 2008, compte tenu de l'inflation, tandis que la rente maximale était de 125 francs, ce qui correspondait à 570 francs en 2008.

Depuis 1948, l'adaptation des rentes AVS et AI à l'évolution des salaires et des prix s'opérait par une modification de la loi, sans que la LAVS contienne pourtant une disposition relative à l'adaptation des rentes. Jusqu'en 1964, ces dernières étaient adaptées sporadiquement, selon les besoins, par le biais de révisions de loi (méthode dite ad hoc). A partir de 1964, une disposition légale exigeait que le niveau des rentes soit régulièrement comparé à l'évolution économique. Pour adapter les rentes, il fallait néanmoins modifier la loi (méthode dite du principe). L'Assemblée fédérale devait donc, chaque année, traiter un projet de révision de la LAVS. Ce système avait pour inconvénient, d'une part, d'utiliser des bases statistiques relativement datées et, d'autre part, d'obliger l'Assemblée fédérale à agir dans l'urgence, afin de respecter les délais de préparation imposés pour la mise en œuvre. L'instauration d'un mécanisme avait pour but de réduire sensiblement le travail inhérent à ces adaptations et le temps nécessaire pour y parvenir.

Pendant le boom économique des années 60 et 70, des taux d'inflation avoisinant les 10 % érodaient la valeur des rentes de l'AVS et de l'AI. Pour désamorcer la situation, les prestations complémentaires ont été introduites en 1966 et la Constitution a été modifiée après la votation populaire du 3 décembre 1972. En vertu de l'art. 34^{quater} a-Cst., les rentes devaient être régulièrement adaptées au renchérissement. La nouvelle disposition constitutionnelle visait à garantir des rentes couvrant autant que possible le minimum vital, moyennant si nécessaire l'octroi de prestations complémentaires.

Dans son message du 7 juillet 1976 sur la 9^e révision de l'AVS¹¹⁶, le Conseil fédéral proposait à l'Assemblée fédérale d'introduire un indice mixte, correspondant à la moyenne de l'indice des salaires publié par l'OFS et de l'indice suisse des prix à la consommation. Cet indice permettrait de tenir compte de l'évolution tant des salaires que des prix. L'adaptation se ferait tous les deux ans, exceptionnellement plus tôt si la hausse annuelle des prix dépassait 8 %, ou plus tard, lorsque l'inflation sur deux ans était inférieure à 5 %. Il incombait au Conseil fédéral de déterminer la date et l'ampleur de l'augmentation des rentes.

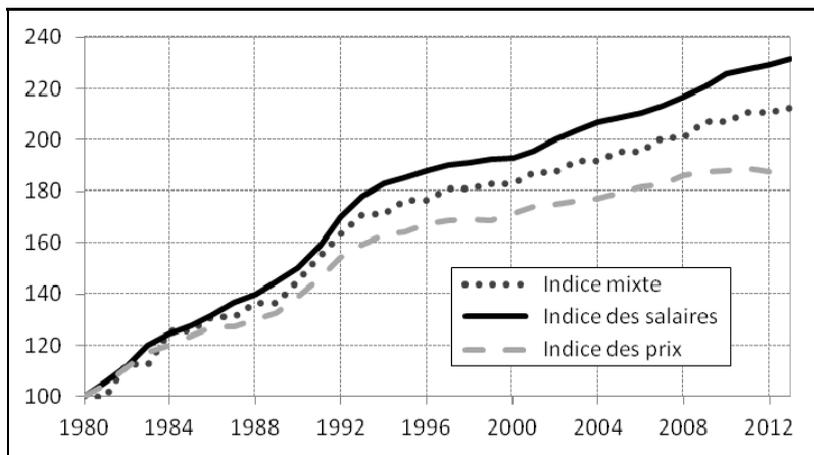
L'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix, inscrite à l'art. 33^{ter} LAVS, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979. La disposition légale posait le principe en vertu duquel les rentes étaient adaptées tous les deux ans, en laissant au Conseil fédéral la possibilité d'anticiper l'adaptation d'un an au cas où l'inflation annuelle excéderait 8 %. Les hausses de l'indice suisse des prix à consommation de 5 à 6 % en 1990 et en 1991 ont cependant montré que la réglementation n'était pas assez souple en cas de flambée des prix, d'où la modification intervenue en 1992. Celle-ci permettait d'adapter les rentes chaque année, pour éviter que les retraitées ne subissent une forte dégradation de leur pouvoir d'achat. L'Assemblée fédérale a ensuite décidé d'abaisser à 4 % le seuil au-delà duquel une adaptation annuelle pourrait avoir lieu. Le législateur a cependant refusé d'imposer une adaptation chaque année, obligation qui avait été demandée par plusieurs milieux.

Effets de l'indice mixte

Entre 1980 et 1990, les rentes ont été adaptées en fonction de l'indice mixte tous les deux ans. En 1991, la rente annuelle a été majorée de 6,25 % par le biais d'une allocation de renchérissement unique. De 1993 à 2013, les rentes ont été adaptées bisannuellement.

Graphique 2-1

Développement de l'indice mixte de 1980 à 2013



Comme l'indique le graphique ci-dessus, en raison de l'indice mixte, le niveau des rentes n'augmente pas au même rythme que les salaires, mais la plupart du temps moins rapidement. C'est pourquoi le taux de remplacement de l'AVS, qui compare la rente AVS avec le dernier salaire, diminue progressivement. Ainsi, en dépit de l'adaptation régulière des rentes, le taux de remplacement du salaire s'amenuise, de sorte que, chaque année, la rente AVS perçue par un nouveau rentier couvre une part plus faible du revenu que la rente octroyée au travailleur parti à la retraite un an plus tôt. Depuis l'introduction de l'indice mixte le 1^{er} janvier 1980, le taux de remplacement de la rente AVS a baissé d'environ 9 %.

Toutefois, lorsque l'on considère ensemble le 1^{er} et le 2^e pilier, la baisse continue du taux de remplacement AVS peut être relativisée. D'une part, la prévoyance professionnelle est encore en phase de constitution (et ce jusqu'en 2025, 40 ans après l'entrée en vigueur de la LPP); autrement dit, plus la retraite est tardive, plus le processus d'épargne est long et le niveau de la rente de vieillesse LPP important. D'autre part, la déduction de coordination dans la LPP est précisément adaptée en fonction de l'indice mixte, de sorte qu'elle augmente moins vite que l'indice des salaires. A chaque adaptation des rentes AVS, le salaire coordonné de la LPP augmente donc par rapport au salaire AVS, ce qui tend à améliorer le taux de remplacement LPP. Toutefois, cet effet n'est perceptible que sur les salaires inférieurs au salaire maximal assuré dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, à savoir sur les revenus de moins de 84 240 francs (montant-limite supérieur en 2014). Dans ce contexte, il convient de préciser que les rentes de vieillesse LPP ne

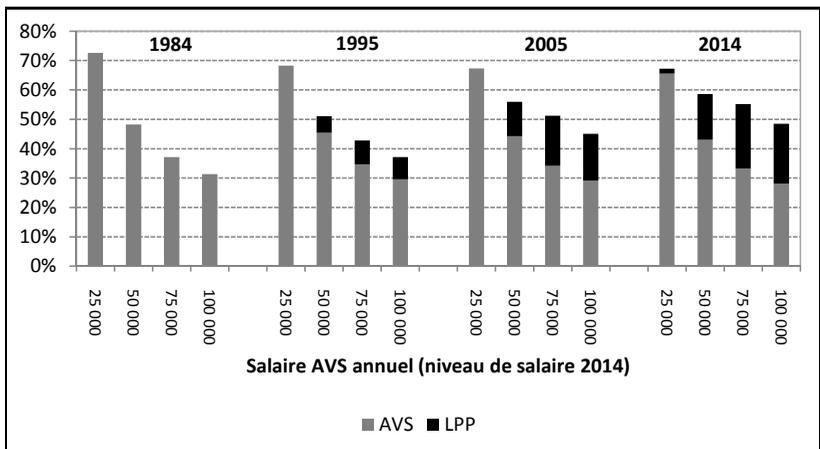
sont pas adaptées d'office à l'inflation, mais en fonction des possibilités financières de l'institution de prévoyance compétente.

Il faut aussi souligner que les rentes en cours adaptées sur la base de l'indice mixte augmentent en général davantage que le renchérissement. De ce fait, les rentes de vieillesse AVS progressent normalement un peu plus que le coût de la vie qui dépend, lui, du renchérissement. Ce fait ressort également du graphique.

Le projet propose de renoncer à la déduction de coordination, ce qui permettra de supprimer les effets décrits ci-dessus. De ce fait, le Conseil fédéral, conformément à la compétence que lui confère l'art. 9 LPP, tiendra davantage compte de l'évolution générale des salaires pour fixer la limite supérieure du salaire coordonné.

Graphique 2-2

Evolution du taux de remplacement des rentes AVS et de la prévoyance professionnelle obligatoire en fonction du revenu (valeurs des salaires en 2014)



Le graphique ci-dessus illustre l'évolution du taux de remplacement et le rapport entre les rentes AVS et celles de la prévoyance professionnelle obligatoire (introduite en 1985) pour quatre tranches de revenus. Durant la période examinée (1984 à 2014), les rentes AVS et AI ont été adaptées sur la base de l'indice mixte des salaires et des prix. Le bouleversement, en 2005, en ce qui concerne le taux de remplacement de la prévoyance professionnelle, hormis dans la tranche salariale de 25 000 francs, résulte du fait que ces salaires n'étaient pas soumis à l'assurance obligatoire avant la 1^{re} révision de la LPP. Le graphique montre par ailleurs que plus le revenu est faible, plus la couverture de l'AVS, à savoir son taux de remplacement, est élevée. En revanche, les revenus supérieurs à 100 000 francs bénéficient d'une moindre couverture, parce que les rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle obligatoire sont plafonnées.

Solutions de rechange de l'indice mixte

La question de l'adaptation des rentes a été étudiée attentivement à l'occasion des révisions précédentes. Etant donné que l'indice mixte a fait ses preuves depuis son introduction en 1979, le Conseil fédéral ne l'a jamais remis en question. L'indice mixte respecte la Constitution, est compatible avec le droit international et satisfait aux exigences de la Convention n° 128 du 29 juin 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants¹¹⁷ et du Code Européen de Sécurité sociale du 16 avril 1964¹¹⁸. Le droit international exige en effet une adaptation régulière des rentes de vieillesse (voir ch. 6.2.5.6). Outre l'AVS, de nombreuses assurances sociales se fondent sur l'indice mixte. Ce dernier est notamment utilisé pour le calcul des rentes AI. En vertu de l'art. 37, al. 1, LAI, le montant des rentes AI doit correspondre à celui des rentes AVS. Par ailleurs, l'indice mixte sert de référence à la prévoyance professionnelle, à l'assurance-accidents et aux prestations complémentaires. En vertu de l'art. 36, al. 1, LPP, les rentes de la prévoyance professionnelle sont adaptées à l'évolution des prix en même temps que les rentes de l'AVS. Conformément à l'art. 34, al. 2, LAA, l'adaptation des rentes complémentaires de l'assurance-accidents pour les assurés bénéficiaires d'une rente AVS ou AI se fonde également sur les rentes AVS et AI. En vertu de l'art. 19 LPC, le Conseil fédéral peut adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires, dont la part destinée à couvrir les besoins vitaux, qui se base sur la rente de référence. Enfin, de nombreuses assurances sociales cantonales, comme l'aide parentale dans le canton d'Argovie, se réfèrent à l'indice mixte.

Adaptation au seul indice suisse des prix à la consommation

Une première solution serait d'adapter les rentes uniquement à l'évolution des prix. Le principe de l'adaptation ressort de la Constitution (art. 112, al. 2, let. d). Une adaptation régulière des rentes AVS et AI à la seule évolution des prix permettrait certes de réduire les dépenses de l'AVS et de l'AI, mais elle serait contraire à l'objectif du projet, qui préconise le maintien du niveau actuel des rentes. Les effets d'une adaptation fondée exclusivement sur les prix ressortent du graphique 2-1; le taux de remplacement diminuerait deux fois plus vite qu'avec l'indice mixte.

Adaptation au seul indice des salaires

Une deuxième option serait d'adapter les rentes exclusivement à l'évolution des salaires, ce qui permettrait de relever le niveau global des rentes. Le graphique 2-1 illustre cette façon de faire en l'appliquant aux années passées. Compte tenu de la situation financière de l'AVS, qui est liée au développement démographique, il n'est cependant pas opportun d'envisager une telle solution. Si les rentes avaient été adaptées sur la seule base de l'indice des salaires, elles auraient entraîné des coûts supplémentaires pour l'AVS de 3,5 milliards de francs en 2013. Une telle solution n'est donc pas adéquate en raison des surcoûts qu'elle génère, mais aussi parce que l'écart entre les rentes et l'indice des salaires est plus faible lorsqu'on considère ensemble le 1^{er} et le 2^e pilier.

¹¹⁷ RS 0.831.105

¹¹⁸ RS 0.831.104

Fixation des nouvelles rentes sur la base de l'indice des salaires et adaptations des rentes en cours à l'indice suisse des prix à la consommation

Selon une troisième option, les rentes en cours et les nouvelles rentes seraient traitées de manière différente. Le système de rentes changerait d'une classe d'âge à la suivante, les rentes minimales et maximales étant chaque fois différentes. Cette option a déjà été appliquée dans les années 70 mais, vu le manque de transparence qui la caractérise, elle a été abandonnée depuis la 9^e révision de l'AVS.

2.10.2 Assiette des cotisations de l'AVS

Le postulat Humbel du 14 décembre 2012 «Maintenir l'assiette des cotisations AVS» (12.4223) demande un rapport qui doit démontrer dans quelle mesure l'assiette des cotisations des assurances sociales est actuellement ou potentiellement menacée du fait des derniers développements dans la législation et la jurisprudence. Il charge aussi le Conseil fédéral d'user, par voie d'ordonnance, de la marge de manœuvre dont il dispose, afin de maintenir l'assiette des cotisations et, le cas échéant, d'indiquer les adaptations qu'il faudrait faire au niveau de la loi. Le projet de réforme propose des mesures qui répondent à ce postulat en supprimant la déduction fiscale pour les rachats effectués par les indépendants dans le 2^e pilier (cf. ch. 2.4.2.3) et en limitant la prise en compte des pertes commerciales effectives comptabilisées pendant l'exercice (cf. ch. 3.6 ad art. 9, al. 2, LAVS). La motion «Obligation de cotiser à l'AVS sur les prestations des fondations de prévoyance en faveur du personnel» (13.3664), déposée le 16 août 2013 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN, adoptée par le Conseil national et le Conseil des Etats respectivement le 4 décembre 2013 et le 13 juin 2014 et mise en œuvre par décision du Conseil fédéral du 15 octobre 2014, n'engendre qu'un modeste assouplissement de l'obligation de cotiser en cas de résiliation des rapports de travail pour des impératifs d'exploitation et dans des cas de rigueur. Cela permet de garantir que les prestations du fonds de bienfaisance patronal ne sont pas entièrement exemptes de cotisations et que l'assiette des cotisations est sauvegardée. En ce qui concerne les conséquences de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises (RIE II) et le traitement privilégié des dividendes pour l'AVS qui a ainsi été introduit qui sont évoqués par le postulat, ce n'était pas une répercussion inattendue. En effet, les pertes résultant de cette réglementation pour l'AVS avaient non seulement été abordées dans le message et dans les débats parlementaires sur la RIE II, mais avaient aussi été explicitement mentionnées dans le dossier de votation sur le projet de RIE II. Le privilège accordé aux dividendes grâce à la RIE II a eu également des conséquences financières négatives pour les impôts. C'est pourquoi la RIE III propose des mesures limitant l'attractivité des dividendes, afin de minimiser ces effets négatifs. Il en résultera parallèlement des conséquences positives pour l'assiette des cotisations de l'AVS.

3 **Commentaire des dispositions**

3.1 **Arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée**

Art. 130, al. 3^{ter} et al. 3^{quater}

L'évolution financière de l'AVS est fortement affectée par l'évolution démographique. Pour combler le déficit attendu, en plus des mesures prises tant au niveau des cotisations que des prestations, un financement de l'AVS par le biais de la TVA s'avère nécessaire. Raison pour laquelle l'art. 130 Cst. doit être modifié.

L'acceptation, le 9 février 2014, par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2016, entraîne une modification de l'art. 130 Cst. C'est pourquoi il convient d'introduire un nouvel al. 3^{ter} et 3^{quater} à cette disposition constitutionnelle.

Al. 3^{ter}: Cet alinéa attribue une compétence au législateur en ce qui concerne le financement de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) au-delà du point de pourcentage déjà prévu à l'al. 3. Cette compétence est limitée à un relèvement de 1,5 point de TVA au maximum.

Le relèvement des taux de la TVA n'est possible que si les deux conditions suivantes sont remplies cumulativement. Le principe de l'harmonisation de l'âge de référence des hommes et des femmes doit être inscrit dans la loi, de même que les nouvelles règles limitant les conditions d'octroi des rentes de survivants. Ces deux conditions ont ainsi pour but de créer un lien entre le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS prévu par l'arrêté fédéral et deux mesures indispensables contribuant à la pérennisation de la situation financière de l'AVS. La restriction prévue dans l'arrêté fédéral a uniquement pour but que la LAVS contienne une disposition ciblant mieux l'octroi des rentes de survivants aux personnes ayant des tâches éducatives. Le texte n'implique donc pas une égalité de traitement entre les veuves et les veufs. En effet, dans la mesure où la différence de traitement entre les veuves et les veufs est encore justifiée, il n'est pas proposé d'ajuster la réglementation dans le sens d'une égalité entre les veuves et les veufs. Par conséquent, pour avoir droit à une rente de veuve ou de veuf, il faut que des tâches éducatives ou des devoirs d'assistance puissent être pris en considération au moment du décès du conjoint. Toutefois, pour les veufs, la rente s'éteindra dans tous les cas lorsque le cadet atteindra l'âge de 18 ans révolus, comme c'est le cas aujourd'hui, et ce, même si le devoir d'assistance du veuf persiste au-delà de cet âge.

Vu l'étendue des dispositions transitoires relatives à l'introduction de ces deux mesures, le relèvement des taux de la TVA peut être mis en œuvre avant l'expiration de ces dernières. Le but de cette disposition est de créer un lien symétrique entre la loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et l'arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Al. 3^{quater}: Cet alinéa précise en outre que le produit du relèvement des taux de la TVA selon l'al. 3^{ter} est exclusivement attribué au financement de l'AVS. Les nouvelles recettes n'auront plus explicitement pour but de couvrir la charge démographique subie par l'AVS.

3.2

Code civil (CC)

Art. 89a, al. 6, ch. 2, 2a, 14 et 24

Ch. 2 et 2a: L'art. 89a, al. 6 énumère les dispositions de la LPP qui régissent aussi les institutions de prévoyance actives uniquement dans le domaine subobligatoire de la prévoyance.

Dans sa teneur actuelle, qui date de la 1^{re} révision de la LPP, le ch. 2 est caduc puisque la disposition relative aux «versements supplémentaires pour la retraite anticipée» se trouvait dans la 11^e révision de l'AVS, qui n'est pas entrée en vigueur. Il faut en revanche étendre le champ d'application pour une disposition de la LPP introduite par la révision actuelle.

Le projet institue en effet un modèle de retraite flexible dans la prévoyance professionnelle en fixant un âge minimal et un âge maximal pour la perception de prestations de vieillesse. Pour que ce modèle soit valable également en dehors du régime obligatoire, il faut que le champ d'application des art. 13, al. 3 et 4, et 13a à 13d p-LPP soit étendu aux institutions qui couvrent uniquement la partie subobligatoire de la prévoyance professionnelle.

Ces dispositions ne s'appliquent toutefois qu'aux institutions de prévoyance dont le règlement prévoit un droit à des prestations de vieillesse. Les fonds patronaux, par exemple, ne sont pas concernés.

Ch. 14: L'art. 65, al. 2^{bis}, p-LPP doit figurer dans la liste de l'art. 89a, al. 6, afin que la disposition relative au calcul des cotisations servant à couvrir les risques de décès et d'invalidité selon des principes collectifs vaille également pour les institutions actives uniquement dans la partie subobligatoire de la prévoyance professionnelle.

Ch. 24: Jusqu'à présent, les institutions de prévoyance actives exclusivement dans le domaine subobligatoire ne pouvaient pas se baser sur l'art. 87 LPP pour prévenir des versements indus par exemple. Certes, toutes les institutions soumises à l'art. 89a, al. 6, n'ont pas besoin de cette possibilité. Toutefois, pour les institutions qui prévoient le versement de rentes viagères, une telle possibilité est utile, tout comme pour les institutions de prévoyance qui appliquent la LPP. Elle répond également à un besoin particulier pour les institutions qui servent à la mise en œuvre de conventions collectives de travail étendues, par exemple la fondation FAR dans le secteur principal de la construction (cf. commentaire de l'art. 1, al. 4, p-LFLP). Pour de telles institutions, cette possibilité est aussi particulièrement utile pour la fixation et la perception des cotisations par exemple.

3.3

Loi sur la TVA (LTVA)

Art. 25, al. 1, 2, phrase introductive, et 4, 1^{re} phrase

Conformément à la compétence donnée par l'al. 3^{ter} de l'art. 130 p-Cst., les taux de la TVA sont relevés proportionnellement, c'est-à-dire en respectant le rapport entre les taux, de un point de pourcentage afin de garantir le financement de l'AVS. Ce relèvement concerne le taux normal, le taux réduit pour les biens de consommation courante ainsi que le taux spécial réservé aux prestations du secteur de l'héberge-

ment, pour autant que ce dernier soit maintenu au-delà du 31 décembre 2017, date à laquelle la validité du taux spécial arrive à échéance¹¹⁹. Les taux sont les suivants: 8,7 % pour le taux normal, 2,8 % pour le taux réduit et 4,1 % pour le taux spécial. Ces taux tiennent compte du pour-mille accordé en faveur de l'infrastructure ferroviaire, qui sera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018 (art. 196, ch. 14, al. 4, Cst.). En revanche, l'augmentation de la TVA générée par le financement additionnel de l'AI n'est pas prise en compte étant donné que cette mesure ne reste en vigueur que jusqu'au 31 décembre 2017.

En outre, l'al. 1 est partiellement reformulé, étant donné que sous l'angle de la technique législative, l'indication d'exception ou de réserve au sein d'un même article est superflue. Partant, il s'agit d'une modification formelle sans conséquence sur le sens matériel de la disposition.

Art. 28, al. 2

Les assujettis ayant acquis des produits auprès de producteurs indigènes non assujettis à la loi sur la TVA (agriculteurs, éleveurs de bétail, etc.) peuvent déduire, au titre de l'impôt préalable, une part du montant qui leur a été facturé. Le relèvement des taux de la TVA nécessite une adaptation du pourcentage définissant la part de ce montant. Le taux est ainsi adapté à 3 %. Ce taux tient compte du pour-mille accordé en faveur de l'infrastructure ferroviaire, qui sera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018 (art. 196, ch. 14, al. 4, Cst.). En revanche, l'augmentation de la TVA générée par le financement additionnel de l'AI n'est pas prise en compte étant donné que cette mesure ne reste en vigueur que jusqu'au 31 décembre 2017.

Art. 37, al. 1

Les assujettis dont le chiffre d'affaires annuel et la dette fiscale ne dépassent pas les montants fixés par la loi peuvent calculer leur décompte au moyen du taux de la dette fiscale. Le relèvement des taux de la TVA nécessite une adaptation des montants maximaux retenus pour le chiffre d'affaires et pour la dette fiscale utilisés dans la méthode des taux de dette fiscale. Le plafond du chiffre d'affaires est désormais fixé à 5,055 millions de francs et celui de la dette fiscale, à 115 000 francs. Ce plafond tient compte du pour-mille accordé en faveur de l'infrastructure ferroviaire, qui sera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018 (art. 196, ch. 14, al. 4, Cst.). En revanche, l'augmentation de la TVA générée par le financement additionnel de l'AI n'est pas prise en compte étant donné que cette mesure ne reste en vigueur que jusqu'au 31 décembre 2017.

Art. 55 Taux de l'impôt

Conformément à la compétence donnée par l'al. 3^{ter} de l'art. 130 p-Cst., les taux de la TVA sont relevés proportionnellement, c'est-à-dire en respectant le rapport entre les taux, de un point de pourcentage afin de garantir le financement de l'AVS. Ce relèvement concerne le taux normal et le taux réduit pour les biens de consommation courante. Les taux sont les suivants: 8,7 % pour le taux normal et 2,8 % pour le taux réduit. Ces taux tiennent compte du pour-mille accordé en faveur de l'infrastructure ferroviaire, qui sera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018 (art. 196, ch. 14, al. 4, Cst.).

¹¹⁹ RO 2013 3505

En revanche, l'augmentation de la TVA générée par le financement additionnel de l'AI n'est pas prise en compte étant donné que cette mesure reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017.

D'autre part, l'al. 1 est partiellement reformulé car l'indication d'exception ou de réserve au sein d'un même article est superflue. De même qu'à l'art. 25, al. 1, p-LTVA, la modification est formelle et non matérielle.

3.4 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Art. 37b, al. 1, 1^{re} phrase

L'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse est porté à 62 ans dans l'ensemble de la prévoyance professionnelle assortie de privilèges fiscaux. Les avantages fiscaux visés à l'art. 37b ont été spécifiquement introduits en faveur des travailleurs indépendants qui n'ont pas constitué de 2^e pilier ou de pilier 3a durant leur activité professionnelle. Pour cette catégorie de travailleurs, c'est la valeur de l'entreprise ou sa valeur de liquidation qui constitue leur prévoyance professionnelle. Par souci d'égalité de traitement avec les personnes ayant assuré leur prévoyance dans le cadre du 2^e pilier ou du pilier 3a, possibilité avait été donnée à ces travailleurs de profiter ultérieurement d'avantages fiscaux équivalents. C'est cette même exigence d'égalité de traitement qui commande aujourd'hui d'adapter pour les travailleurs indépendants l'âge minimal à partir duquel la cessation de l'activité lucrative peut être considérée comme un départ à la retraite. Cet âge minimal donnant droit à des avantages fiscaux passe de 55 à 62 ans. La référence directe à l'art. 13, al. 3, LPP comprend également la compétence du Conseil fédéral de prévoir un âge minimal moins élevé dans certains cas. Une exception motivée, par exemple, par des raisons de sécurité publique doit s'appliquer aux salariés comme aux indépendants et aux salariés disposant d'un 2^e pilier comme aux salariés n'en disposant pas. Par analogie avec les dispositions transitoires pour les personnes affiliées à une institution de prévoyance, la disposition transitoire prévoit une période transitoire de cinq ans durant laquelle le droit actuel continue de s'appliquer.

Art. 205d Disposition transitoire de la modification du ...

En conformité avec la let. d «Adaptation des dispositions réglementaires à l'âge minimal légal» des dispositions transitoires de la modification apportée à la LPP dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, l'art. 37b, al. 1, 1^{re} phrase, continue de s'appliquer dans sa version du 23 mars 2007 pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante à cette date.

3.5 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Art. 11, al. 5, 1^{re} phrase

Une adaptation de l'art. 11, al. 5, LHID est nécessaire pour les mêmes raisons que celle de l'art. 37b, al. 1, LIFD.

Art. 78f Disposition transitoire de la modification du ...

En conformité avec la let. d «Adaptation des dispositions réglementaires à l'âge minimal légal» des dispositions transitoires de la modification apportée à la LPP dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, l'art. 11, al. 5, 1^{re} phrase, continue de s'appliquer dans sa version du 23 mars 2007 pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante à cette date.

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

Art. 1a à 1d

L'art. 1a a pris de l'ampleur à chaque nouvelle révision de loi. Il contient aujourd'hui à la fois les conditions de l'assujettissement obligatoire à l'assurance, de l'exemption de l'obligation d'assurance, de la continuation de l'assurance et de l'adhésion à celle-ci. Une nouvelle systématique s'impose si l'on veut améliorer l'intelligibilité de ces règles. Le projet consacre à chacun des principes un article distinct et le contenu des dispositions de l'art. 1a est réorganisé comme suit:

- Art. 1a Assurance obligatoire
- Art. 1b Exemptions de l'assurance obligatoire
- Art. 1c Assurance continuée
- Art. 1d Adhésion à l'assurance

Art. 1a Assurance obligatoire

L'art. 1a du projet, qui définit le cercle des personnes obligatoirement assujetties à l'assurance, reprend la teneur des al. 1 et 1^{bis} de l'art. 1a en vigueur moyennant certaines modifications sur le plan matériel:

Let. a: Ne seront désormais assurées à l'AVS en raison de leur domicile que les personnes qui n'exercent d'activité lucrative ni en Suisse ni dans un autre Etat. Celles qui, domiciliées en Suisse, travaillent dans un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale ne seront plus tenues de s'assurer en Suisse. Cette modification tient compte de la réalité économique d'aujourd'hui et du principe de l'assujettissement à la législation du lieu de travail qui prévaut en général dans le contexte international (comme dans toutes les conventions de sécurité sociale existantes et dans les accords de libre circulation avec l'UE et l'AELE, cf. ch. 6.2.4), et elle permet d'éviter un cumul de charges trop lourdes dû à l'obligation de payer des cotisations. Ainsi, par exemple, l'obligation de payer des cotisations d'un employeur suisse qui s'acquitte déjà de cotisations (très élevées) dans un Etat non contractant – comme la Chine par exemple – pour un salarié qui n'a pas quitté son domicile en Suisse (l'assurance continuée en vertu de l'art. 1c, al. 1, let. b, est toutefois possible) sera supprimée à l'avenir. Nombre d'actifs travaillant dans un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale ignorent par ailleurs totalement qu'ils sont (aussi) assujettis à l'AVS; ils ne s'annoncent par conséquent pas à la caisse de compensation compétente à raison de leur domicile. Les caisses de compensation, quant à elles, sont dans l'impossibilité de constater une

activité professionnelle à l'étranger; elles enregistrent seulement les personnes qui les renseignent sur leur activité lucrative dans un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale. Elles ne reçoivent une communication fiscale qu'au sujet de personnes imposées d'après la dépense. Or, pour la plupart, celles-ci ne sont nullement assujetties à l'AVS, étant assurées dans leur pays respectif en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE, de la Convention de l'AELE, ou d'une convention de sécurité sociale.

Let. b: Cette disposition reprend entièrement celle qui est en vigueur.

Let. c: Dans sa teneur actuelle, l'art. 1a, al. 1, let. c, ch. 1, règle l'assurance obligatoire des ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service de la Confédération. Le projet prévoit que ceux-ci seront assujettis obligatoirement à l'AVS que s'ils sont exemptés, au titre de privilèges et d'immunités, de l'obligation découlant du principe de l'assujettissement à la législation du lieu de travail, conformément aux règles du droit international public (notamment la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹²⁰ et la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹²¹). Le cercle des personnes éligibles est, d'une part, réduit à celles qui n'ont pas la possibilité d'être assujetties à l'assurance obligatoire à l'étranger en raison de leur activité officielle au service de la Confédération et qui, partant, sont tributaires d'un assujettissement à l'AVS. Le projet ouvre, d'autre part, le champ d'application de la disposition, en prévoyant l'assujettissement obligatoire à l'AVS non seulement de ressortissants suisses, mais aussi de ressortissants de l'UE et de l'AELE. Cette modification est due au fait que toujours plus de spécialistes en provenance des pays de l'UE et de l'AELE sont recrutés en Suisse et que des ressortissants de pays étrangers au service de la Confédération bénéficient aussi de privilèges et d'immunités.

Aux termes de l'actuel art. 1a, al. 1, let. c, ch. 3, sont assurés à l'AVS les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service d'organisations d'entraide privées soutenues de manière substantielle par la Confédération en vertu de l'art. 11 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹²²; comme cette disposition s'est avérée insatisfaisante, le projet la supprime. En effet, elle concerne des organisations qui sont en relation contractuelle régulière avec la Direction du développement et de la coopération (DDC) par le biais de contrats de programme. Renégociés tous les quatre ans, ceux-ci sont en général renouvelés, mais pas tous. Il s'ensuit que la continuité de l'assurance ne peut pas être garantie, ce qui entraîne une insécurité juridique. La disposition actuelle a par ailleurs été à l'origine d'une inégalité de traitement entre les collaborateurs des organisations d'entraide, car seuls les ressortissants suisses ont la possibilité d'être assurés, et non les ressortissants étrangers, alors que les organisations en recrutent toujours plus souvent. Il a également été souvent reproché que, du fait précisément de critères manquant de clarté, tous les employeurs n'étaient pas traités sur un pied d'égalité. Au surplus, les organisations d'entraide sont aujourd'hui des entreprises professionnelles en mesure d'assurer suffisamment leur personnel à titre privé.

120 RS 0.191.01

121 RS 0.191.02

122 RS 974.0

Les collaborateurs des organisations d'entraide ont toutefois la possibilité de rester assurés à l'AVS, indépendamment de leur nationalité, s'ils justifient d'un lien suffisant avec la Suisse (cela suppose un assujettissement préalable de trois ans, cf. art. 1c p-LAVS).

Let. d: S'agissant des membres de la famille qui accompagnent à l'étranger une personne assurée en vertu de l'art. 1a, let. c, mais qui n'exercent pas eux-mêmes une activité lucrative, ainsi que de ceux qui naissent à l'étranger durant un tel séjour, ils ne sont pas assurés en vertu des privilèges et immunités qui leur sont conférés; cela justifie qu'ils bénéficient de la protection offerte par l'assurance obligatoire de l'AVS. L'adhésion à l'assurance fait l'objet de l'art. 1a, al. 4, let. c, du droit en vigueur.

Let. e: La disposition du projet correspond pour l'essentiel à celle de l'art. 1a, al. 1, let. c, ch. 2, du droit en vigueur. Actuellement, seul le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et du Croissant-Rouge (art. 1 RAVS) rempliraient les exigences légales correspondantes.

Art. 1b Exceptions à l'assurance obligatoire

Le projet crée un art. 1b qui reprend les exemptions de l'assurance obligatoire prévues à l'art. 1a, al. 2, du droit actuel; cependant, il présente également des adaptations afin de tenir compte de l'évolution des dernières années. L'exemption prévue aujourd'hui à l'art. 1a, al. 2, let. b, pour les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants si l'assujettissement à l'AVS constituait pour elles un cumul de charges trop lourdes n'est plus d'actualité. La Suisse a conclu de nombreuses conventions de sécurité sociale, ce qui a permis de réduire le nombre de cas où une personne est simultanément assujettie de manière obligatoire dans deux ou plusieurs Etats. Par ailleurs, la suppression du domicile comme critère d'assujettissement obligatoire en Suisse (cf. art. 1a, let. a) ainsi que la suppression de l'assurance obligatoire pour les ressortissants suisses au service d'organisations d'entraide privées (cf. art. 1a, let. c) vont vider de sa substance le champ d'application de l'exemption pour cumul de charges trop lourdes.

Let. a: Cette disposition concerne les ressortissants étrangers bénéficiant de privilèges et d'immunités en vertu de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte¹²³. Actuellement, l'art. 1a, al. 2, let. a, prévoit pour ces personnes une exemption complète de l'obligation d'être assuré. Le projet réserve cette exemption à l'activité effectuée dans le cadre d'une mission officielle et règle simultanément le statut des membres de la famille des personnes concernées. Avec le temps, la situation a en effet évolué: il arrive que les personnes au bénéfice de privilèges et d'immunités exercent une activité lucrative accessoire (par exemple une charge d'enseignement dans une université) et que les membres de leur famille, en particulier leur conjoint, exercent aussi une activité lucrative dans l'Etat hôte. En pratique, il a d'ores et déjà été tenu compte de cette évolution, comme en atteste l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur l'Etat hôte (art. 21, al. 4, et art. 22, al. 4, OLEH)¹²⁴. Celle-ci prévoit que la personne appelée en qualité officielle qui exerce une activité lucrative accessoire ne bénéficie pas de privilèges ni d'immunités pour ce qui concerne cette activité et qu'elle est en particulier soumise à son égard à la législation suisse de sécurité sociale. L'exercice

¹²³ RS 192.12
¹²⁴ RS 192.121

d'une activité lucrative suppose une autorisation expresse du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Sauf dispositions contraires et prioritaires du droit international, l'exemption de l'assurance obligatoire n'a pas une portée générale, mais se limite aux activités accomplies à titre officiel pour un bénéficiaire institutionnel. Cette disposition est conforme à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹²⁵ (art. 33) et à la convention de Vienne sur les relations consulaires¹²⁶ (art. 48), qui prévoient que l'agent diplomatique est, pour ce qui est des services rendus à l'Etat accréditant, exempté des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditaire. C'est pourquoi le revenu des activités lucratives accessoires est soumis par principe au droit régissant les cotisations.

Le projet précise que les membres de la famille sont eux aussi exemptés de l'assurance uniquement s'ils n'exercent pas d'activité lucrative.

Let. b: La catégorie des personnes concernées par l'exemption définie dans cette disposition correspond exactement à celle de l'art. 1a, al. 2, let. c, du droit en vigueur.

Il est proposé de renoncer à la norme accordant au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités, car la norme générale de l'art. 154, al. 2, suffit.

Art. 1c Continuation de l'assurance

Al. 1 et 2: L'assurance continuée, actuellement réglée à l'art. 1a, al. 3, permet – à condition d'avoir été assuré préalablement pendant cinq ans – à deux catégories de personnes différentes de rester assurées:

- les personnes qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur dont le siège est en Suisse et qui sont rémunérées par lui, pour autant qu'il y consente (let. a);
- les étudiants sans activité lucrative qui quittent leur domicile en Suisse pour effectuer leur formation à l'étranger, jusqu'à la fin de l'année de leurs 30 ans (let. b).

Ces dispositions ne sont reprises qu'en partie dans l'art. 1c: la disposition concernant les étudiants qui partent effectuer leur formation à l'étranger peut être purement et simplement supprimée, vu qu'elle n'a presque jamais été utilisée depuis 2001, date à laquelle elle est entrée en vigueur (on recense douze demandes d'affiliation de 2001 à 2013 et neuf affiliés encore actifs au premier trimestre 2013). Comme les étudiants se rendant à l'étranger conservent normalement leur domicile en Suisse en application de l'art. 23, al. 1, CC (le séjour dans une institution de formation ne constitue en soi pas le domicile) et que bon nombre d'entre eux exercent une activité lucrative et ne remplissent ainsi plus les conditions nécessaires à la continuation de l'assurance, le champ d'application de cette disposition est quasi nul.

La possibilité de rester assuré prévue pour les personnes qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur ayant son siège en Suisse doit non seulement être maintenue dans cet art. 1c, al. 1, let. a, mais aussi étendue, moyennant le raccourcissement de la durée d'affiliation préalable requise de cinq à trois ans.

¹²⁵ RS 0.191.01

¹²⁶ RS 0.191.02

Le projet ouvre également cette possibilité à deux autres catégories de personnes qui sont actuellement susceptibles d'être concernées soit par l'assurance obligatoire, soit par une adhésion à l'assurance:

- La *let. b* vise les personnes qui, vu la modification apportée à l'art. 1a, al. 1, let. a, en vigueur, ne seront plus obligatoirement assurées en raison de leur domicile en Suisse. Dans le projet, le domicile n'est une caractéristique impliquant l'assurance obligatoire que pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative nulle part. Le fait qu'en dépit de son domicile en Suisse une personne ne soit pas soumise à l'assurance obligatoire peut désormais se justifier non seulement en vertu d'une convention internationale (c'est déjà le cas aujourd'hui), mais aussi de façon générale du fait qu'elle exerce une activité lucrative à l'étranger. C'est pourquoi la possibilité de continuer d'être assuré doit être étendue à toutes les personnes qui, en raison d'une activité lucrative *exercée à l'étranger*, ne sont pas soumises à l'assurance obligatoire Suisse. Dans le but d'harmoniser les possibilités de rester assuré, l'adhésion à l'assurance est transformée en une continuation de l'assurance moyennant une durée d'affiliation préalable de trois ans.
- La *let. c* vise les personnes qui n'exercent pas elles-mêmes d'activité lucrative, mais accompagnent à l'étranger leur conjoint qui y travaille pour le compte d'un employeur suisse. Conformément à l'art. 1a, al. 4, let. c, en vigueur, ces personnes peuvent actuellement opter pour adhérer à l'assurance. L'adhésion à l'assurance prévue pour les conjoints sans activité lucrative est transformée en une assurance continuée avec une durée préalable d'assujettissement de trois ans. Cela instaure une égalité de traitement entre conjoints lorsque l'un d'eux exerce une activité à l'étranger pour le compte d'un employeur suisse et continue l'assurance, car les deux devront désormais avoir été préalablement assurés. Le projet précise en outre au niveau de la loi que la personne doit accompagner à l'étranger son conjoint assuré, ce que le droit en vigueur ne règle aujourd'hui qu'au niveau du règlement.

Al. 3: Ici, comme pour les possibilités de rester assuré du droit en vigueur, il faut accorder au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités (le projet reprend l'actuel art. 1a, al. 5, LAVS).

Art. 1d Adhésion à l'assurance

Les dispositions actuelles concernant l'adhésion à l'assurance (art. 1a, al. 4, let. a à c) portent sur trois cas de figure de nature différente. Les cas visés aux let. a et c sont pour l'essentiel traités, dans le projet, à l'article portant sur la possibilité de rester assuré (art. 1c, al. 1, let. b et c).

L'art. 1d reprend telle quelle la disposition concernant l'adhésion à l'assurance de l'actuel art. 1a, al. 4, let. b. Elle s'applique aux ressortissants suisses qui travaillent pour un bénéficiaire institutionnel, par exemple l'OMC. Dans la mesure où les modalités sont réglées dans les échanges de lettres relatifs aux accords de siège, une norme de délégation en faveur du Conseil fédéral telle que celle figurant actuellement à l'art. 1a, al. 5, également pour l'adhésion à l'assurance, ne se justifie plus.

Art. 2, al. 1^{bis} et 5^{bis}

Al. 1^{bis}: Jusqu'à présent, en raison de la durée préalable d'assurance de cinq ans, l'adhésion à l'assurance facultative pour les enfants n'était possible que lorsqu'ils avaient déjà atteint l'âge de 5 ans. Avec le droit actuel, les enfants nés à l'étranger ou ceux qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 5 ans avant leur départ à l'étranger ne pouvaient pas adhérer à l'assurance facultative. Désormais, tous les enfants devraient être traités de manière égale. Les enfants accompagnant à l'étranger (au moins) l'un de leurs parents assuré ont droit aux mesures de réadaptation de l'assurance invalidité suisse jusqu'à l'âge de 20 ans au plus (art. 9, al. 2, LAI). Une réglementation n'est donc nécessaire que dès le début de l'obligation de cotiser en vertu de l'art. 3 LAVS (en cas d'activité lucrative dès la 18^e année sinon, dès le 1^{er} janvier qui suit la date à laquelle ils ont eu 20 ans). Dès ce moment, il est nouvellement possible de remplir une demande d'adhésion à l'assurance facultative. Pour ce faire, il est tenu compte des périodes d'assurance préalables de l'un des parents que les enfants accompagnent à l'étranger si le parent en question est assuré obligatoirement en vertu de l'art. 1c, al. 1, let. a, ou d'une convention internationale (détachement) ou facultativement à l'AVS en vertu de l'art. 2, al. 1. Les enfants domiciliés dans l'UE sont assurés dans leur Etat de domicile en application de l'accord sur la libre circulation des personnes et ne sont pas concernés par la nouvelle réglementation.

Al. 5^{bis}: La Garde suisse pontificale est engagée directement par le pape. Il ne s'agit pas d'une armée étrangère au sens du code pénal militaire, mais d'un simple corps de police. C'est pourquoi prendre service auprès de la Garde suisse pontificale ne requiert pas l'autorisation du Conseil fédéral. La durée minimale de service y est de 25 mois. Les statistiques indiquent que 80 % des gardes demeurent moins de trois ans au Vatican. Chaque année, 30 à 35 nouveaux gardes sont engagés tandis que le même nombre de gardes quittent le service. La Garde suisse a un effectif d'environ 130 personnes.

Vu qu'ils logent au Vatican, y exercent leur activité et ne sont pas au service de la Confédération, les gardes ne sont pas assujettis à l'assurance AVS/AI obligatoire. Ils peuvent toutefois adhérer à l'AVS/AI à titre facultatif. L'assurance facultative constituée souvent pour eux une charge importante, vu leurs modestes moyens financiers et les cotisations qu'ils paient à l'Etat du Vatican. Pour réduire la charge des cotisations – ce qui peut, il est vrai, entraîner une diminution de la rente de vieillesse et, le cas échéant, de la rente de décès ou d'invalidité –, les gardes seront considérés à l'avenir comme des personnes sans activité lucrative. La modification proposée s'appliquera à tous les gardes en service auprès de la Garde suisse pontificale qui auront déjà adhéré à l'assurance AVS/AI facultative lors de l'entrée en vigueur de la révision. Le changement de statut sera effectué automatiquement par la Caisse suisse de compensation. Quant à ceux qui n'auront pas adhéré à l'assurance AVS/AI facultative avant l'entrée en vigueur de la révision et pour lesquels le délai d'adhésion d'un an sera déjà passé, ils ne bénéficieront pas d'un nouveau délai et n'auront donc plus la possibilité d'adhérer à l'assurance AVS/AI facultative.

Art. 3, al. 1 et 1^{bis}

Comme dans sa version actuelle, l'art. 3 règle l'obligation de cotiser qui échoit aux assurés. L'al. 1 reprend telle quelle la disposition qui concerne les personnes exerçant une activité lucrative.

Le projet règle la durée de l'obligation de cotiser des personnes sans activité lucrative dans un al. 1^{bis} distinct. Alors que le droit en vigueur leur impose l'obligation de cotiser jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite (64 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes), le projet fait durer cette obligation jusqu'à l'âge de référence, fixé à 65 ans pour les deux sexes (let. a). Comme l'âge de référence pour les femmes sera progressivement relevé, conformément aux dispositions transitoires, la durée de l'obligation de cotiser sera elle aussi augmentée progressivement pour les femmes de la génération transitoire (cf. à ce sujet les dispositions transitoires). Mais si une personne assurée fait usage de la possibilité d'anticiper la perception de la totalité de sa rente de vieillesse, elle ne sera plus tenue de payer des cotisations en tant que personne sans activité lucrative (let. b). Cela signifie que, si elle continue d'exercer une activité lucrative, elle paiera encore des cotisations, mais elle ne sera plus obligée d'acquitter des cotisations en tant que personne sans activité lucrative fondées sur le calcul comparatif prévu à l'art. 10, al. 1, LAVS en relation avec l'art. 28^{bis} RAVS. Toutefois, les assurés qui feront valoir leur droit à un pourcentage de la rente resteront quant à eux soumis à l'obligation de cotiser prévue dans les dispositions légales générales, que ce soit en tant que personnes sans activité lucrative ou en tant que personnes exerçant une activité lucrative.

Art. 4 Calcul des cotisations

L'art. 4 du droit actuel contient deux alinéas. Le premier fixe le principe selon lequel les cotisations sont calculées en pourcentage du revenu, et le second définit dans quelle mesure le Conseil fédéral peut excepter des revenus de ce calcul. Ces exceptions concernent, d'une part, les revenus provenant d'une activité lucrative exercée à l'étranger et, d'autre part, la franchise pour les rentiers actifs. Le projet prévoit de les supprimer toutes deux, de sorte qu'il ne restera de l'art. 4 que la teneur de l'al. 1 en vigueur.

La suppression de l'exception prévue à l'al. 2, let. a, concernant le revenu provenant d'une activité lucrative exercée à l'étranger découle de la nouvelle législation sur l'assujettissement à l'assurance. Au sujet de la suppression de l'al. 2, let. b, concernant la franchise accordée aux rentiers, on se reportera aux explications figurant au ch. 2.1.3.6 Prise en compte des cotisations et suppression de la franchise dans l'AVS.

Art. 5, al. 3, let. b

L'art. 5 règle le droit des cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité dépendante, et l'al. 3 le cas spécifique des membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale. La let. b définit en quoi consiste leur salaire déterminant lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite. Vu le relèvement de cet âge pour les femmes et la fixation d'un âge de référence unique de 65 ans, il faut modifier l'âge indiqué dans cette disposition.

Art. 8 Cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante 1. Principe

L'art. 8 contient les règles essentielles concernant les cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante.

Al. 1: Dans sa version actuelle, l'al. 1 contient deux clauses privilégiant les indépendants: l'une fixe le taux de cotisation à 7,8 % en principe, l'autre consiste en un barème dit dégressif selon lequel une fourchette de revenu déterminée est avantagée par l'abaissement de ce taux jusqu'à 4,2 %. Le projet prévoit la suppression de ces deux privilèges (cf. ch. 2.4.2.2 Harmonisation du taux de cotisation et ch. 2.4.2.1 Suppression du barème dégressif). En conséquence, il ne s'impose plus de conserver la règle arrondissant le revenu au multiple de 100 francs que l'application du barème dégressif rendait nécessaire pour des raisons techniques. L'al. 1 du projet ne contient dès lors plus que le taux de cotisation fixé à 8,4 %, ce qui correspond au taux total appliqué aux revenus provenant d'une activité dépendante. La disposition figurant actuellement à l'art. 8, al. 2, qui prévoit le prélèvement d'une cotisation minimale pour prévenir toute lacune de cotisation, peut désormais être insérée à l'al. 1.

Al. 2: Moyennant une légère reformulation, cet alinéa reprend une dérogation déjà en vigueur. L'objectif est de libérer les assurés de l'obligation de payer la cotisation minimale sur le revenu de leur activité accessoire indépendante s'ils ont déjà acquitté ce montant sur le revenu de leur activité salariée. La cotisation perçue sur le revenu de leur activité indépendante sera toutefois calculée en fonction du taux modifié, porté à 8,4 %.

Art. 9, al. 2 et 2^{bis}

Pour le calcul du revenu provenant d'une activité indépendante soumis à cotisation, la loi prévoit à l'art. 9, al. 2, une série de déductions sur le revenu brut. La teneur actuelle de cette disposition vient pour une bonne part de l'acte qui a précédé la LIFD, à savoir l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD, art. 22, al. 1). Afin d'assurer la cohérence avec la législation fiscale en vigueur (art. 27, al. 1 et 2, LIFD), il convient de reprendre la terminologie de cette dernière. Cela se justifie ne serait-ce que parce que l'AVS s'appuie sur la législation fiscale pour déterminer le revenu provenant d'une activité indépendante (art. 9, al. 3, LAVS). Ces adaptations, de nature essentiellement formelle, n'ont pratiquement aucune incidence financière.

Il est précisé dans la phrase introductive de l'al. 2, en accord avec la LIFD, que «les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel» sont déduits du revenu brut. En précisant ce qui est «notamment» déduit, la phrase explicite le fait que l'énumération qui suit n'est pas exhaustive. La phrase conclusive de l'al. 2 actuel, qui autorise le Conseil fédéral à admettre, au besoin, d'autres déductions du revenu brut, est supprimée, car toutes les déductions faisant l'objet de normes au niveau du règlement ont été supprimées les unes après les autres. En outre, le Conseil fédéral n'a jamais fait usage de la compétence en question au cours des 25 dernières années. A cela s'ajoute que, dans l'AVS, seules des déductions justifiées par l'usage commercial ou professionnel doivent pouvoir être admises. La compétence actuelle du Conseil fédéral va clairement au-delà. En raison de l'harmonisation de la notion de revenu provenant d'une activité indépendante dans le droit de l'AVS et dans le droit fiscal fédéral (cf. ATF 134 V 253), d'éventuelles possibilités de déduction justifiées par d'autres motifs ne sauraient être introduites dans l'AVS que parallèlement à leur introduction dans le droit fiscal. Etant donné qu'une modification de la LIFD est nécessaire pour cela, la LAVS pourrait aussi être modifiée au besoin. Au vu de ce qui précède, cette norme de délégation est abandonnée.

Pour le reste, les raisons des modifications de la liste en question sont les suivantes:

Let a: La mention des frais d'acquisition du revenu à cet endroit du texte en vigueur est obsolète. Dans le cadre des adaptations à la terminologie actuelle du droit fiscal, ces frais sont inclus dans la phrase introductive de l'al. 2.

En raison de l'adaptation au droit fiscal fédéral réalisée à l'occasion du projet, l'énumération des frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel est complétée par les intérêts des dettes commerciales (par analogie avec l'art. 27, al. 2, let. d, LIFD). Bien que la notion de frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel utilisée dans l'introduction de l'al. 2 inclue les frais d'acquisition du revenu et donc aussi les intérêts des dettes commerciales, ces derniers sont mentionnés dans une lettre à part, comme à l'art. 27, al. 2, LIFD. Cela ne constitue pas un changement matériel: aujourd'hui déjà, dans le droit de l'AVS, contrairement au droit fiscal, les intérêts versés sur les participations déclarées comme fortune commerciale au sens de l'art. 18, al. 2, LIFD en relation avec l'art. 27, al. 2, let. d, LIFD ne sont pas déductibles, car il s'agit de ce qu'on appelle une affectation volontaire à la fortune commerciale. Cette réglementation se trouve aujourd'hui à l'art. 17 RAVS. Comme il n'y a en l'occurrence pas d'analogie avec le droit fiscal, cet élément doit être mentionné explicitement dans la loi.

Let. b: La formulation actuelle («les amortissements et les réserves d'amortissement autorisés par l'usage commercial») correspond encore à l'AIFD. Il importe de l'adapter à la terminologie de la LIFD en vigueur, et de l'accompagner de renvois à celle-ci.

Let. c: Il s'agit ici de la déduction des pertes commerciales. A l'origine, la jurisprudence interdisait de compenser dans l'AVS les pertes à cheval sur les périodes comptables. En raison du passage de la période de cotisations de deux ans à un an (2006), le Tribunal fédéral, constatant l'absence de réglementation propre dans l'AVS, avait déclaré applicable la compensation des pertes sur sept ans en vigueur dans la LIFD. Le Conseil fédéral avait alors créé la base légale nécessaire le 1er janvier 2008, limitant la compensation des pertes à l'année de cotisation en cours et à celle qui la précède.

La prise en compte de l'année de cotisation précédente rompt avec le principe de périodicité propre à l'AVS (selon lequel les cotisations dues pour une année de cotisation doivent être calculées d'après le revenu effectivement réalisé la même année); elle doit donc être supprimée. Le système de l'AVS ne permet pas une reprise à l'identique de la compensation des pertes selon le droit fiscal. En effet l'AVS, contrairement aux impôts, est une assurance, qui compense la perte de revenu en cas de vieillesse et de décès. Il en va de même pour l'AI (invalidité) et les APG (maternité). Si le revenu est réduit par la compensation des pertes, il peut en résulter une réduction des prestations. De par la nature même du système, les résultats négatifs ne sont pas traités de la même manière dans l'AVS que dans les impôts: l'AVS ne connaît ni cotisations négatives dans les comptes individuels, ni exemption de l'obligation de cotiser qui en découlerait. La cotisation minimale est toujours due, et elle est inscrite avec la mention correspondante dans le compte individuel. Au reste, l'expérience a montré que la compensation des pertes ne joue qu'un rôle secondaire pour les indépendants dans le droit de l'AVS.

Voilà pourquoi il est prévu que la compensation des pertes soit limitée aux pertes commerciales survenues et comptabilisées durant la même année de cotisation, ce qui est inscrit au niveau de la loi. Ainsi, des pertes ne pourront être compensées que

s'il y a plusieurs clôtures d'exercice au cours de la même année, ou que l'assuré exerce plusieurs activités indépendantes. En outre, la terminologie de la législation fiscale est reprise (cf. commentaire de l'art. 9, al. 2): «pertes commerciales» est remplacé par «pertes sur des éléments de la fortune commerciale».

La *let. d* concerne essentiellement la déduction de versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel; elle mentionne aussi, dans la teneur actuelle, les sommes versées pour des buts d'utilité publique.

Les sommes versées pour des buts de pure utilité publique ne sont pas spécialement destinées à bénéficier au personnel de l'entreprise. Depuis l'entrée en vigueur de la LIFD le 1^{er} janvier 1995, le droit fiscal fédéral n'autorise plus les indépendants à déduire les sommes versées pour des buts d'utilité publique; il ne connaît que la «déduction générale», qui est cependant possible pour toute personne physique, et pas uniquement pour les indépendants (art. 33a LIFD). Cette déduction ne se justifie pas par l'usage commercial ou professionnel, dans l'AVS non plus. Il n'existe aucune raison de s'écarter sur ce point des règles du droit fiscal. Depuis que le droit fiscal ne connaît plus de telle déduction sur la fortune commerciale, il n'est plus possible de faire une telle déclaration via la communication fiscale. Cette déduction devrait donc se faire séparément au niveau de l'AVS, ce qui n'est cependant pas possible, les caisses de compensation ne disposant pas des indications nécessaires.

Il convient dès lors de supprimer la déduction, opérée sur le revenu brut lors de la détermination du revenu provenant d'une activité indépendante, de sommes versées pour des buts de pure utilité publique.

La *let. e* concerne la prévoyance professionnelle. Pour mettre fin au privilège dont les indépendants jouissent par rapport aux salariés pour ce qui est du revenu soumis à l'AVS, cette disposition est reformulée afin d'exclure la déductibilité des sommes de rachat dans des institutions de prévoyance professionnelle et de ne permettre la déduction que des cotisations courantes (cf. ch. 2.4.2.3 Rachats dans le 2^e pilier).

Al. 2^{bis}: L'harmonisation avec la teneur de l'art. 27, al. 1 et 2, LIFD, et en particulier la reprise du terme «frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel» dans la phrase introductive de l'al. 2, a pour effet que la déduction de l'intérêt du capital propre engagé dans l'entreprise ne peut plus être inscrite comme aujourd'hui à la *let. f* de l'énumération, mais doit faire l'objet d'un nouvel al. 2^{bis}. La raison en est que cette déduction, qui n'est effectuée que dans l'AVS et non dans le droit fiscal, n'est pas justifiée par l'usage commercial ou professionnel. Pour le reste, cette disposition est reprise telle quelle du droit en vigueur.

Art. 9a 3. Calcul des cotisations dans le temps

La loi fixe aujourd'hui les bases matérielles du calcul de la cotisation perçue sur le revenu de l'activité indépendante, mais elle ne règle pas le calcul dans le temps. Dans le droit en vigueur, cet aspect est traité uniquement au niveau du règlement (art. 22 RAVS). Or, la doctrine législative préconise que les principaux paramètres du calcul dans le temps (période de cotisation, période prise en compte pour le calcul des cotisations) soient fixés dans la loi au sens formel du terme, c'est-à-dire dans la LAVS. C'est pourquoi le projet comprend un nouvel art. 9a qui règle tous les éléments nécessaires à ce calcul. Les principes qui ont fait leurs preuves sont maintenus et ceux qui figurent aujourd'hui à l'art. 22 RAVS (à une exception près, voir ci-dessous au sujet de l'al. 2) sont repris dans la loi. Les modifications matérielles

apportées dans le projet ne sont pas motivées par le passage des dispositions du règlement à la loi.

Al. 1: Les cotisations AVS perçues sur le revenu des indépendants sont fixées sur la base de la période de calcul utilisée pour la taxation fiscale, ne serait-ce que parce que les autorités fiscales cantonales déterminent les données nécessaires pour le prélèvement de la cotisation et qu'elles les communiquent aux caisses de compensation AVS (art. 9, al. 3, LAVS). C'est pourquoi l'al. 1 dispose qu'une année de cotisation correspond à une année civile.

L'al. 2 fixe le principe du calcul postnumerando annuel. Les cotisations se calculent en outre sur la base du revenu découlant du résultat de l'exercice commercial clos au cours de l'année de cotisation. Le revenu n'est pas annualisé. Si l'exercice commercial ne coïncide pas avec l'année de cotisation, le revenu n'est pas réparti comme aujourd'hui entre les années de cotisation que couvre l'exercice (cf. art. 22, al. 3, RAVS). Pour prévenir toute lacune de cotisation, le règlement prévoit d'ores et déjà une répartition du revenu pro rata temporis si, exceptionnellement, aucune clôture d'exercice n'intervient pendant l'année de cotisation (cf. art. 22, al. 4, RAVS). Cette disposition, qui doit être maintenue dans le nouveau droit, tient compte de la pratique des autorités fiscales, qui admet (en dérogation à l'art. 210, al. 3, LIFD) l'absence de clôture d'exercice lors de certaines périodes fiscales.

Al. 3: Est déterminant, aux termes de cet alinéa, le capital propre investi dans l'entreprise à la fin de l'exercice commercial.

Art. 9b Adaptation de la cotisation minimale

La réglementation de l'indexation de la cotisation minimale, qui figure actuellement à l'art. 9^{bis}, est reprise dans un art. 9b nouveau.

Art. 9bis

La suppression du barème dégressif (cf. ch. 2.4.2.1) rend superflue l'adaptation de ses limites. L'art. 9^{bis} peut donc être abrogé, l'indexation de la cotisation minimale étant désormais réglée à l'art. 9b.

Art. 10, titre, al. 1, 1^{bis} et 5 Principe

L'art. 10 fixe les principes du calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative. Cela est précisé au moyen d'un nouveau titre.

La teneur de l'alinéa 1 actuel est scindée en deux alinéas (al. 1 et al. 1^{bis} [nouveau]). Le nouvel alinéa 1 prévoit toujours que les personnes sans activité lucrative paient des cotisations «selon leur condition sociale». Dès le début de l'AVS, le Conseil fédéral a défini, dans le règlement, la notion de «condition sociale» au moyen de la fortune et du revenu sous forme de rente (art. 28, al. 1, RAVS). Il y a lieu de s'y tenir. Pour des motifs de transparence et comme le projet de loi fait référence explicitement et à diverses reprises au revenu sous forme de rente, la définition est désormais reprise dans la loi. De plus, la jurisprudence constante qui comprend la notion de revenu sous forme de rente au sens large doit continuer à être appliquée. Selon elle, ce qui est décisif, ce n'est pas que les prestations présentent plus ou moins les caractéristiques d'une rente, mais bien davantage qu'elles contribuent à l'entretien de la personne assurée, c'est-à-dire qu'il s'agit d'éléments de revenu qui

influencent les conditions sociales de la personne sans activité lucrative¹²⁷. Comme le Conseil fédéral a édicté des prescriptions plus détaillées au sujet du calcul des cotisations en application de l'alinéa 3 inchangé, une telle compétence réglementaire continue à lui être octroyée. Ainsi, il peut toujours excepter du revenu sous forme de rente les rentes versées en application de la LAI comme il le fait déjà actuellement (art. 28, al. 1, RAVS). Puisque la condition sociale est élevée au rang de norme, il y a lieu de faire de même avec la réglementation relative aux couples mariés (art. 28, al. 4, RAVS). Cela ne nécessite pas de modification matérielle.

Les phrases 2 à 4 de l'al. 1 actuel demeurent inchangées et sont transférées dans le nouvel alinéa 1^{bis}.

Le nouvel al. 5 traite de ce qui suit: Dans le domaine des cotisations personnelles, la détermination et la communication des données requises pour la perception des cotisations ont depuis toujours été assignées aux autorités fiscales, dont les obligations, en ce qui concerne les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, sont actuellement inscrites à l'art. 29 RAVS. Cette réglementation, qui s'appuie sur l'art. 10 LAVS, n'est pas contestée, mais l'on estime aujourd'hui que la tâche ainsi assignée aux autorités fiscales doit être inscrite dans la loi au sens formel (cf. disposition analogue à l'art. 9, al. 3). Cette modification formelle n'a pas de répercussions en pratique et n'implique pas non plus de travail supplémentaire pour les autorités fiscales.

Art. 10a Calcul des cotisations dans le temps

Le nouvel art. 10a vise à créer une base légale suffisante pour le calcul dans le temps des cotisations des personnes sans activité lucrative. En effet, comme pour les indépendants, la loi contient aujourd'hui les bases matérielles du calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative, mais ne règle pas le calcul dans le temps. On se reportera ici au commentaire de l'art. 8a.

L'al. 1 précise que l'année de cotisation correspond à l'année civile.

L'al. 2 pose comme principe que, pour les assurés soumis durant toute l'année de cotisation à l'obligation de cotiser en tant que non-actifs, ce sont la fortune au 31 décembre et le revenu sous forme de rente obtenu au cours de l'année de cotisation qui sont déterminants. Lorsque l'obligation de cotiser dure toute l'année, le jour de référence est le même que dans le droit fiscal (fin de la période fiscale, art. 3, al. 1, en relation avec l'art. 66, al. 2, LHID). Le parallélisme avec le droit fiscal permet que les bases du calcul puissent continuer d'être déterminées par les autorités fiscales (cf. actuel art. 29, al. 3, RAVS). Cet alinéa dit également comment procéder pour le calcul des cotisations lorsque le revenu sous forme de rente qui est déterminant n'est obtenu que durant une partie de l'année.

Al. 3: Cette disposition règle la manière de procéder lorsque l'obligation de cotiser ne dure pas toute l'année. Tel est le cas lorsqu'une personne n'est assurée que durant une partie de l'année de cotisation, ou que, bien qu'étant assurée durant toute l'année de cotisation, elle n'est soumise à l'obligation de cotiser que durant une partie de celle-ci parce qu'elle commence à percevoir une rente de vieillesse entière.

¹²⁷ ATF 125 V 230, consid. 3b, p. 234 et ATF 120 V 163, consid. 4a, p. 167 et les références citées.

Une réglementation spéciale est nécessaire dans ce cas pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, car l'art. 10, al. 1, fixe pour elles une cotisation annuelle comprise entre un montant minimal (392 francs) et un montant maximal (50 fois la cotisation minimale, soit 19 600 francs). Lorsque l'obligation de cotiser ne dure pas toute l'année, la cotisation annuelle n'est due que proportionnellement au nombre de mois pour lesquels cette obligation existe¹²⁸. Dans un premier temps, on calcule la cotisation due pour une année entière. Cette cotisation est ensuite réduite proportionnellement au nombre de mois.

Le calcul des cotisations est basé sur le revenu sous forme de rente annualisé et, en principe, sur la fortune déterminée par les autorités fiscales pour l'année de cotisation concernée. Les autorités fiscales déterminent en règle générale la fortune au 31 décembre ou à la fin de l'assujettissement (art. 66, al. 1, LHID). L'al. 4, qui accorde au Conseil fédéral la compétence de prévoir une disposition dérogatoire au niveau du règlement, est réservé.

Al. 4: Lorsque l'obligation de cotiser ne dure pas toute l'année en raison de la perception d'une rente de vieillesse entière, la fin de l'obligation de cotiser ne concorde généralement pas avec la date de référence du droit fiscal pour la détermination de la fortune (31 décembre). Le règlement en vigueur autorise déjà que l'AVS – qui n'a pas son propre dispositif de détermination – s'en tienne, en règle générale, à la communication fiscale. L'assuré peut néanmoins demander que le calcul se fonde sur la fortune à la fin de l'obligation de cotiser, si celle-ci s'écarte considérablement de la fortune établie par les autorités fiscales (cf. art. 29, al. 6, dernière phrase, RAVS). C'est pourquoi la compétence est accordée au Conseil fédéral de tenir compte des cas de ce type de manière appropriée selon les besoins de la pratique.

Art. 14, al. 2, 2^e phrase

L'art. 14 règle la perception des cotisations. Dans la version actuelle, la dernière phrase de l'al. 2 accorde au Conseil fédéral la compétence de fixer les périodes de calcul et de cotisation. Avec l'inscription dans la loi des prescriptions relatives au calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative et des indépendants (art. 9a et 10a), cet aspect ne doit plus être réglé au niveau du règlement. La compétence du Conseil fédéral est donc limitée en conséquence.

Art. 21 Age de référence et rente de vieillesse

Le terme d'«âge de la retraite» est remplacé par celui d'«âge de référence». Il s'agit du moment où l'assuré peut demander sa rente de vieillesse sans subir une réduction pour anticipation ou bénéficiaire d'un supplément pour ajournement. Il convient d'adapter en conséquence les al. 1 et 2 afin de définir la notion d'âge de référence. L'âge de référence est harmonisé à 65 ans pour les hommes et les femmes. Des dispositions transitoires sont prévues pour le relèvement progressif de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans (cf. let. b des dispositions transitoires).

¹²⁸ ATF 133 V 394

Art. 23, al. 1, 3^{bis} et 4, let. b et c

Al. 1: Selon le droit actuel, une veuve a droit à une rente de survivant si elle a des enfants au moment du décès du conjoint. L'âge des enfants n'a pas d'importance. Un veuf a quant à lui un droit à une rente s'il a des enfants mineurs.

Désormais, les veuves et les veufs ont seulement droit à une rente de survivant si, au décès du conjoint, ils ont un enfant qui a droit à une rente d'orphelin (let. a) ou s'ils ont la charge d'un enfant justifiant l'octroi de bonifications pour tâches d'assistance (let. b). Les orphelins ont droit à une rente d'orphelin jusqu'à leur majorité, ou jusqu'à ce qu'ils aient achevé leur formation, mais au plus tard jusqu'à leur 25^e anniversaire. Le droit à des bonifications pour tâches d'assistance concerne les parents qui s'occupent d'un enfant de plus de 16 ans ayant besoin d'assistance, car les enfants plus jeunes donnent droit à des bonifications pour tâches éducatives, lesquelles excluent l'octroi simultané de bonifications pour tâches d'assistance.

Les veuves ayant des enfants majeurs qui ne sont pas en formation ou dont la formation est terminée, n'ont dorénavant plus droit aux prestations de survivants, sauf si elles ont droit à des bonifications pour tâches d'assistance.

Al. 3^{bis}: Seuls les veufs ayant des enfants mineurs ont droit à une rente de survivant, comme c'est le cas actuellement. La rente de veuf ne peut prendre naissance si le dernier enfant a déjà atteint l'âge de 18 ans au moment du décès du conjoint et ce, même si les conditions de l'al. 1 sont remplies.

Al. 4, let. b et c: Le droit à la rente de veuf s'éteint lorsque le dernier enfant atteint l'âge de 18 ans, comme actuellement. Ce qui est nouveau, c'est que cette disposition (figurant actuellement à l'art. 24, al. 2) est intégrée à la let. b de cet article. Quant à la let. c, son contenu matériel ne diffère pas de la let. b en vigueur.

Art. 24

Les personnes sans enfant – dont font également partie les mères et les pères qui n'ont plus d'enfants ayant droit à une rente d'orphelin – n'ont plus droit à une rente de survivants. Cette disposition doit donc être abrogée (cf. commentaire de l'art. 23).

Art. 24a Conjoints divorcés

Al. 1: Au décès de leur ex-conjoint, les femmes et les hommes divorcés sont, comme c'était le cas jusqu'à présent, assimilés aux veuves et aux veufs dans la mesure où ils remplissent des conditions supplémentaires. Le mariage dissout par le divorce doit avoir duré au moins 10 ans, ou alors, dans le cas où le mariage a duré moins longtemps, la personne divorcée doit, lorsqu'elle atteint l'âge de 45 ans, avoir (ou avoir eu) un enfant mineur. Ainsi, si une personne divorcée remplit l'une ou l'autre de ces conditions, elle a droit aux prestations de survivants aux mêmes conditions que les personnes mariées dont le conjoint décède. Cela signifie que les personnes divorcées n'auront elles aussi droit à une rente que si elles ont au moins un enfant qui a droit à une rente d'orphelin, ou si elles ont un enfant à charge leur donnant droit à des bonifications pour tâches d'assistance, conformément à l'art. 23 p-LAVS; les autres dispositions relatives aux rentes de survivants (motifs d'extinction, etc.) s'appliquent

également en ce qui les concerne. En revanche, les personnes divorcées ne sont pas assimilées aux personnes veuves pour ce qui est du supplément de veuvage¹²⁹.

Al. 2: Dans le cas où les conditions de l'al. 1 ne sont pas remplies, un droit à la rente de veuve ou de veuf peut néanmoins exister, si et aussi longtemps que la personne divorcée a, au moment du décès de l'ex-conjoint, un enfant mineur ayant droit à une rente d'orphelin. Le droit à une rente de survivant subsiste jusqu'aux 18 ans de l'enfant, comme c'était le cas jusqu'à présent. Toutefois, à la différence de ce qui prévalait jusqu'à présent, il est dorénavant exigé que l'enfant ait droit à une rente d'orphelin. Ceci est généralement le cas lorsqu'il s'agit de l'enfant de l'ex-conjoint décédé. Si l'enfant est né d'une nouvelle relation, il n'a pas droit à une rente d'orphelin.

Art. 24b Concours des rentes de veuves ou de veufs et des rentes de vieillesse ou d'invalidité

Une réserve est introduite à l'art. 24b car l'art. 40b p-LAVS permet le cumul des prestations en cas d'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse (cf. commentaire de l'art. 40b p-LAVS).

Art. 29bis Dispositions générales relatives au calcul de la rente

Al. 1: Dans cet alinéa, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle de «vieillesse». La réalisation du risque assuré «vieillesse» recouvre aussi bien la perception de la rente à l'âge de référence que l'anticipation de la rente. L'al. 1 est adapté pour rendre compte de cette différenciation.

Al. 2: Les lacunes de cotisation apparues après le 1^{er} janvier qui suit la date où l'ayant droit a eu 20 ans révolus peuvent être comblées par les périodes de cotisation accomplies auparavant («années de jeunesse»). En revanche, les lacunes générées par l'anticipation de la rente (art. 40 p-LAVS) ne peuvent pas être comblées par les années de jeunesse.

Al. 3: Si la personne assurée anticipe la perception de sa rente au sens de l'art. 40 p-LAVS, il en résulte des lacunes de cotisation. Celles-ci peuvent, à certaines conditions, être comblées par des périodes de cotisation accomplies entre le début de la perception d'un pourcentage ou de la totalité de la rente en vertu de l'art. 40, al. 1, p-LAVS et son 65^e anniversaire. Mais pour qu'elles soient prises en compte, il faut que la personne assurée réalise elle-même pendant ce temps un revenu provenant d'une activité lucrative équivalant à 50 % au moins du revenu annuel moyen déterminant visé à l'art. 29^{quater}.

Al. 4: Les périodes de cotisation accomplies entre 65 et 70 ans pourront être utilisées pour combler les lacunes de cotisation apparues entre le 1^{er} janvier qui suit la date où la personne assurée a eu 20 ans révolus et le moment où elle atteint l'âge de référence. Mais pour qu'elles soient prises en compte, il faut que la personne assurée réalise après l'âge de référence un revenu provenant d'une activité lucrative équivalant à 25 % au moins du revenu annuel moyen déterminant visé à l'art. 29^{quater}. Cet al. 4 s'applique également au comblement de lacunes résultant de l'anticipation de la rente (art. 40 p-LAVS). Les revenus réalisés après l'âge de 65 ans ne sont pas partagés entre les conjoints (art. 29^{quinquies}, al. 4, let. a, p-LAVS). C'est pourquoi,

¹²⁹ ATF 128 V 5

s'agissant des revenus dont cet alinéa fait mention, on ne doit comprendre que les revenus réalisés par la personne elle-même. Il n'en va pas de même à l'al. 3 qui traite d'une autre période, pendant laquelle les revenus sont partagés entre les conjoints.

Al. 5: La rente est calculée lorsque la personne assurée atteint l'âge de référence de 65 ans.

Al. 6: Si la personne assurée poursuit une activité lucrative au-delà de l'âge de référence et continue de cotiser à l'assurance, les revenus de l'activité lucrative réalisés pourront être pris en compte dans le calcul de la rente. La prise en compte de ces revenus aboutit à un revenu annuel moyen déterminant plus élevé, donnant ainsi droit à une rente plus élevée. La rente versée ne peut toutefois en aucun cas être supérieure à la rente maximale. Pour faire valoir ce droit, l'ayant droit doit en faire la demande auprès de la caisse de compensation compétente au plus tard lorsqu'il atteint l'âge de 70 ans révolus. Cette demande de nouveau calcul de la rente de vieillesse ne peut être présentée qu'une seule fois.

Al. 7: Les revenus de l'activité lucrative réalisés par l'ayant droit entre le début de l'anticipation de la rente et l'âge de référence peuvent être pris en considération tant pour augmenter le revenu annuel moyen déterminant que pour combler les lacunes de cotisation aux conditions de l'al. 3 de ce nouvel article. En revanche, il n'en va pas de même pour les revenus attribués lors du partage des revenus entre époux ainsi que les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance. Si ceux-ci sont pris en compte dans le revenu annuel moyen déterminant, pouvant ainsi éventuellement donner droit à une rente plus élevée, ils ne peuvent en aucun cas servir à combler les lacunes de cotisation dues à l'anticipation de la rente de vieillesse.

La rente versée ne peut toutefois en aucun cas être supérieure à la rente maximale.

Al. 8: La prise en compte du revenu de l'activité lucrative et des périodes de cotisation est désormais réglée aux al. 2 à 7. Le Conseil fédéral règle la procédure et édicte les dispositions relatives à la prise en compte des années complémentaires et des mois de cotisation accomplis l'année où la personne assurée atteint l'âge de référence.

Art. 29quinquies, al. 3, let. a, b, d et e, et al. 4, let. a

Al. 3: Le versement d'une rente anticipée ou d'un pourcentage de celle-ci n'a aucune conséquence sur le partage des revenus, étant donné que les rentes versées pendant la période d'anticipation ne sont que des avances sur la prestation à laquelle l'assuré aura droit lorsqu'il aura atteint l'âge de référence. Pour cette raison, les revenus ne sont pas partagés pendant la période d'anticipation mais seulement lorsque le plus jeune des conjoints atteint l'âge de référence visé à l'art. 21, al. 1, p-LAVS. Les let. a et b ont donc été formulées de façon à tenir compte de cette situation. Les cas dans lesquels chaque conjoint perçoit une rente AI ou ceux dans lesquels un des conjoints perçoit une rente AI et l'autre atteint l'âge de référence sont également soumis au partage des revenus. La législation actuelle tient déjà compte de ces états de fait. Ils sont désormais explicitement mentionnés dans la loi.

Al. 4, let. a: L'âge de référence visé à l'art. 21, al. 1, p-LAVS étant le moment auquel le partage des revenus doit être effectué, l'al. 4 est modifié en conséquence, afin de prendre en considération l'ensemble des revenus ayant été réalisés jusqu'à

cette date. Les revenus provenant de périodes de cotisation réalisées au-delà de l'âge de référence ne sont en revanche pas soumis au partage.

Art. 29^{sexies}, al. 3, 2^e phrase

Cet alinéa est adapté afin que la période de répartition des bonifications pour tâches éducatives soit similaire à celle valable pour le partage des revenus prévue à l'art. 29^{quinquies}, al. 4, let. a, p-LAVS.

Art. 29^{septies}, al. 6, 2^e phrase

Cet alinéa est adapté afin que la période de répartition des bonifications pour tâches d'assistance soit similaire à celle valable pour le partage des revenus prévue à l'art. 29^{quinquies}, al. 4, let. a, p-LAVS.

Art. 35, titre et al. 1 et 3 2. Somme des rentes pour un couple

La façon de plafonner les rentes au sein d'un couple reste identique à la méthode qui est actuellement appliquée et la limite du plafonnement est maintenue à 150 % du montant maximal de la rente de vieillesse ou d'invalidité. Désormais, selon les circonstances, il est possible au sein du couple de toucher non plus seulement deux rentes (une par conjoint, qu'il s'agisse d'une rente d'invalidité ou d'une rente de vieillesse) mais quatre au maximum (lorsqu'une rente d'invalidité est versée à chacun des conjoints et que ces derniers anticipent chacun une partie de leur rente de vieillesse). Cela justifie également la modification du titre de l'article et de l'al. 3. Partant, si la somme de l'ensemble des rentes individuelles dépasse le montant maximal déterminant pour les époux concernés, il y a lieu de réduire les rentes en proportion de leur quote-part.

Ce montant maximal est déterminé en fonction des bases de calcul de chacun des conjoints, comme c'est le cas actuellement. Ainsi, en cas de durée de cotisation incomplète, la règle en vigueur permettant de trouver l'échelle pondérée reste applicable. Cette règle consiste à multiplier par deux l'échelle de rentes du conjoint qui a l'échelle de rentes la plus élevée, d'additionner ce résultat à l'échelle de rentes du conjoint bénéficiant de l'échelle de rentes la moins élevée, et finalement de diviser le montant total par trois et de l'arrondir. Lorsque seul un pourcentage de la rente a été anticipé, le montant maximal pouvant être perçu par les époux est multiplié par le pourcentage le plus élevé.

Art. 35^{ter}, al. 2

L'ajournement d'un pourcentage de la rente de vieillesse ne doit pas entraîner le versement d'une rente pour enfant entière (au taux de 40 % de la rente de vieillesse). La rente pour enfant versée sera proportionnelle au pourcentage de rente de vieillesse effectivement perçu. Concrètement, cela signifie que la partie correspondante de la rente pour enfant est également ajournée.

Art. 36 5. Rente de veuve ou de veuf

Seul le niveau de la rente de veuve ou de veuf change dans cette disposition. Il passe de 80 % à 60 % du montant de la rente de vieillesse.

Art. 37, al. 1

Seul le niveau de la rente d'orphelin change dans cette disposition. Il s'élève désormais à 50 % du montant de la rente de vieillesse (contre 40 % actuellement), et cela également lorsque l'enfant n'a un lien de filiation qu'avec le parent décédé (actuellement, dans ce cas, la rente d'orphelin correspond à 60 % du montant de la rente de vieillesse).

Art. 39 Ajournement du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2: Dans le droit actuel, l'ajournement ne peut porter que sur le montant total de la rente. Désormais, l'ajournement d'un pourcentage de la rente compris entre 20 % et 80 % sera aussi possible.

Le passage de l'ajournement de la rente entière à celui d'un pourcentage de la rente est également envisageable (révocation partielle de l'ajournement). En revanche, l'inverse, c'est-à-dire le passage de l'ajournement d'un pourcentage de la rente à celui d'un pourcentage supérieur ou de la totalité de la rente est exclu.

Le pourcentage d'ajournement initial ne peut être réduit, sur demande, qu'à une seule reprise. Après quoi, l'assuré devra soit poursuivre l'ajournement de la partie restante de la rente jusqu'à l'âge de 70 ans au plus, soit demander le versement de la rente entière.

Al. 3: Selon le droit en vigueur, la majoration dont bénéficie une personne ayant ajourné sa rente de vieillesse est répartie sur toutes les rentes versées qui découlent de la rente principale. Ainsi, lorsqu'une rente de survivants succède à une rente de vieillesse ajournée, ladite majoration est également accordée sur cette rente. Comme désormais la rente de survivants qui succède à une rente de vieillesse anticipée ne sera plus réduite (cf. commentaire de l'art. 40c p-LAVS), il ne se justifie plus de reporter la majoration sur les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée. Il en va différemment des rentes pour enfants qui sont versées conjointement à la rente principale: elles seront versées proportionnellement à la rente principale (cf. art. 35^{ter} p-LAVS) et bénéficieront de la majoration due à l'ajournement de la rente principale. La rente principale bénéficie du supplément d'ajournement également dans le cas où le droit à la rente pour enfant s'éteint durant la période de l'ajournement.

Al. 4: L'al. 3 actuel devient l'al. 4. La formulation de la première partie de la première phrase est revue de façon à ce qu'elle soit similaire à celle de l'art. 40c, al. 2, p-LAVS. Le contenu matériel de la disposition est cependant inchangé.

Tout comme aujourd'hui, les taux d'augmentation seront fixés de manière uniforme pour les hommes et les femmes. De plus, les taux d'augmentation doivent périodiquement être vérifiés de façon à ce qu'ils tiennent compte des données relatives à l'évolution démographique. Une périodicité de dix ans est jugée comme étant adéquate.

L'ajournement de la rente est exclu pour les assurés qui, avant d'avoir atteint l'âge de référence, touchent une rente AI entière. En revanche, l'ajournement d'un pourcentage de la rente est possible pour les bénéficiaires de trois quarts de rente, d'une demi-rente ou d'un quart de rente AI. Toutefois, l'ajournement est exclu pour les personnes qui perçoivent une allocation pour impotent.

Art. 40 Anticipation du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 à 3: Dans le droit en vigueur, seule la totalité de la rente peut être anticipée. Désormais, l'anticipation d'un pourcentage compris entre 20 % et 80 % de la rente sera aussi possible. Le pourcentage de rente choisi initialement pourra être revu à la hausse une fois, après quoi, la partie de rente restante devra être prise entièrement.

Le passage d'une rente anticipée entière, respectivement d'un pourcentage de rente anticipée à un pourcentage moins élevé est exclu étant donné qu'un tel passage équivaut à une renonciation partielle à l'anticipation. De même, il est exclu de renoncer à la rente anticipée pour la percevoir à nouveau une fois atteint l'âge de référence. L'anticipation de la rente ne peut pas être rétroactive. Ainsi, il n'est pas possible, par exemple, de demander à 64 ans une rente anticipée à compter de sa 62^e année révolue.

L'autre nouveauté apportée concerne la possibilité d'anticiper la rente selon un rythme mensuel et non plus annuel, et ce dès le premier jour du mois qui suit celui où l'ayant droit a eu 62 ans révolus.

Comme dans le droit actuel, aucune rente pour enfant ne sera versée durant l'anticipation.

Al. 4: Cette règle vise à tenir compte de la réduction de la carrière d'activité lucrative en cas d'anticipation de la rente. Contrairement à la législation actuellement en vigueur, le calcul de la rente devra tenir compte des années de cotisation manquantes jusqu'à l'âge de référence.

Al. 5: Si le seul moment déterminant pour le calcul de la rente anticipée était celui où la personne intéressée fait valoir pour la première fois son droit à une telle rente, les périodes de cotisation réalisées durant la période d'anticipation ne pourraient pas être prises en compte. Afin que ces périodes puissent être prises en compte, un nouveau calcul de la rente s'impose dans tous les cas une fois l'âge de référence atteint. En revanche, aucun nouveau calcul n'est effectué en cas de hausse du pourcentage de rente anticipé.

Le premier calcul, au début de la période d'anticipation, doit être aussi simple que possible, vu que, durant la période d'anticipation, la rente ne constitue qu'une avance sur la prestation effectivement due à l'âge de référence.

Al. 6: Le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives au calcul de la rente anticipée, en particulier dans les cas où la personne assurée augmente le pourcentage de rente perçu au cours de la période d'anticipation.

Art. 40a Cumul de la rente de vieillesse anticipée avec une rente de l'assurance-invalidité

Al. 1: L'anticipation de la rente doit également profiter aux personnes atteintes dans leur santé qui ne sont plus en mesure de mettre à profit leur capacité de gain résiduelle. C'est pourquoi les personnes remplissant les conditions d'octroi peuvent dorénavant anticiper un pourcentage de leur rente de vieillesse afin de compléter leur rente AI. La réduction pour anticipation ne porte que sur le montant anticipé de la rente de vieillesse. Les deux rentes seront versées simultanément jusqu'à l'âge de référence.

L'anticipation d'une partie de la rente de vieillesse n'entraîne aucun changement de statut pour la personne concernée: le droit aux prestations sera examiné sur la base

des dispositions de la LAI tant que la rente entière de vieillesse n'est pas perçue, mais au plus tard jusqu'à l'âge de référence.

Al. 2: Le montant de la fraction de rente d'invalidité combiné avec celui du pourcentage de rente de vieillesse anticipé ne pourra excéder le montant de la rente de vieillesse entière correspondante.

Art. 40b Cumul de la rente de vieillesse anticipée avec une rente de veuve ou de veuf

Al. 1: La réglementation actuelle prévoit que si les conditions d'octroi d'une rente de veuve ou de veuf et d'une rente de vieillesse sont remplies simultanément, seule la prestation la plus élevée est versée (art. 24*b*). Désormais, le cumul des prestations sera possible, en dérogation à l'art. 24*b* p-LAVS, en cas d'anticipation partielle de la rente de vieillesse. En effet, vu que la rente de survivants va être ramenée de 80 % à 60 % de la rente de vieillesse, l'ayant droit peut avoir intérêt à anticiper une partie de sa rente de vieillesse en parallèle afin d'avoir une prestation complète sans devoir anticiper entièrement la rente de vieillesse. Ainsi, seul le montant anticipé sera réduit.

Al. 2: Le montant de la rente de veuve ou de veuf, combiné avec celui du pourcentage de rente de vieillesse anticipé, ne pourra excéder le montant de la rente de vieillesse entière correspondante.

Al. 3: En principe, les veufs et les veuves au bénéfice d'une rente de vieillesse ont droit à un supplément de 20 % sur leur rente (art. 35^{bis}). Ce supplément de veuvage ne sera toutefois pas appliqué à la partie anticipée de la rente de vieillesse qui complète une rente de veuf ou de veuve. En effet, le supplément de veuvage n'est versé que lorsqu'il n'existe pas de droit à une rente de veuf ou de veuve étant donné que cette dernière couvre déjà le risque du décès.

Art. 40c Réduction de la rente de vieillesse en cas d'anticipation

Al. 1 et 2: La règle actuelle, selon laquelle les rentes de veuve, de veuf ou d'orphelin qui succèdent à une rente anticipée sont également réduites, est abandonnée. En outre, comme c'est le cas actuellement, le Conseil fédéral a la compétence d'adapter les taux de la réduction actuarielle de sorte qu'ils tiennent compte de l'espérance de vie. Les taux de réduction seront fixés de manière uniforme pour les hommes et les femmes. De plus, tout comme les taux d'augmentation, les taux de réduction doivent périodiquement être vérifiés de façon à ce qu'ils tiennent compte des données relatives à l'évolution démographique. Une périodicité de dix ans est jugée comme étant adéquate.

Art. 40d Combinaison entre anticipation et ajournement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2: Afin d'optimiser la diversification des possibilités de perception de la rente, l'anticipation et l'ajournement peuvent être combinés. Concrètement, cela signifie qu'une personne qui a anticipé un certain pourcentage de sa rente peut demander, lorsqu'elle atteint l'âge de référence, que le pourcentage non perçu de sa rente soit ajourné.

Le pourcentage de rente perçu peut être modifié une seule fois entre 62 et 70 ans, soit durant la période d'anticipation, soit durant la période d'ajournement. Cette restriction est nécessaire afin que l'application de l'AVS reste simple et efficace. Partant, la personne qui a déjà usé de ce droit pendant l'anticipation ne pourra plus le faire valoir dans le cadre de l'ajournement.

Art. 40e Anticipation et prise en compte des années de jeunesse

Al. 1: Les personnes qui perçoivent de bas à moyens revenus et qui ont commencé à travailler jeunes et donc cotisé à l'AVS avant le 1^{er} janvier qui précède leur 21^e anniversaire auront la possibilité de prendre une retraite anticipée dès l'âge de 62 ans sans subir une diminution de leur rente de vieillesse aussi marquée que si cette dernière était réduite sur la base des taux de réduction actuariels usuels. Cela suppose donc que les personnes concernées aient accompli des années de jeunesse, c'est-à-dire qu'elles disposent de périodes de cotisation effectuées entre le 1^{er} janvier qui suit l'âge de 17 ans révolus et le 31 décembre précédant l'âge de 21 ans révolus.

Il sera ainsi possible d'octroyer trois années de jeunesse au maximum, à toute personne qui remplit l'ensemble des conditions, ceci dans le but de combler les lacunes de cotisation engendrées par la perception anticipée de la rente de vieillesse.

L'application de la *let. a* suppose que les années de jeunesse n'aient pas déjà servi à combler d'éventuelles lacunes de cotisation entre le 1^{er} janvier qui précède la date à laquelle la personne a eu 21 ans révolus et le 31 décembre précédant la naissance du droit à la rente anticipée.

La *let. b* cible les personnes qui exerçaient une activité lucrative avant leur retraite et qui réalisaient des revenus modestes.

La *let. c* vise à exclure du cercle des bénéficiaires les personnes qui ont fortement réduit le taux de leur activité lucrative peu avant la retraite afin de profiter de cette réglementation. En effet, l'art. 40e p-LAVS cible les personnes qui ont, leur vie durant, réalisé des revenus modestes.

La *let. d* permet d'éviter qu'une personne réalisant un bas revenu dont le ou la partenaire jouit d'une bonne situation financière n'entre dans le cercle des bénéficiaires. Cela a pour but de garantir que chaque personne soit traitée de manière égale, indépendamment de son mode de vie.

Al. 2: L'octroi des années de jeunesse visant à compenser les périodes de cotisation manquantes dues à l'anticipation de la rente est échelonné sur la base des revenus réalisés en moyenne avant l'anticipation de la rente de vieillesse. S'agissant des revenus à prendre en compte pour calculer cette moyenne, la compétence en revient au Conseil fédéral.

Al. 3: Outre la possibilité de combler les lacunes de cotisation engendrées par la perception de la rente de vieillesse anticipée, les bénéficiaires de cette réglementation profitent également de l'application de taux de réduction actuariels réduits sur leur rente anticipée.

Al. 4: Cet alinéa précise l'al. 1, let. d. La notion de partenaire est calquée sur l'art. 20a LPP. Tant les couples hétérosexuels qu'homosexuels sont concernés, dans la mesure où la communauté de vie qu'ils forment dure, de façon ininterrompue, depuis au moins cinq ans. Outre l'obligation faite aux assurés de fournir tous les renseignements nécessaires pour établir un droit (cf. art. 28 LPGa), la vérification

des renseignements transmis pourra se faire par le biais d'une collaboration entre les caisses de compensation et les institutions de prévoyance du deuxième pilier.

Al. 5: Le Conseil fédéral obtient la compétence de régler les modalités relatives à l'al. 1, let. b et al. 2. Concernant l'al. 1, let. b, le fait que cette réglementation s'applique aux personnes ayant exercé une activité lucrative avant la retraite anticipée ne doit pas désavantager celles qui ont perdu leur travail avant d'avoir eu la possibilité d'anticiper leur rente de vieillesse. Par conséquent, les personnes pour lesquelles seule la condition relative à la durée de l'activité lucrative n'est pas remplie, et ce pour cause d'incapacité de travail, de chômage ou de fin de droit aux indemnités de l'assurance-chômage, doivent tout de même pouvoir faire partie du cercle des bénéficiaires.

S'agissant de l'al. 2, le Conseil fédéral détermine quels revenus de l'activité lucrative sont à prendre en compte dans la moyenne afin d'imputer les années de jeunesse.

Art. 43bis, al. 1, 2^e phrase, et al. 4

Al. 1: La modification de la 2^e phrase de cet alinéa est nécessaire, car seule l'anticipation de la rente entière et non celle d'un pourcentage de la rente peut donner droit à une allocation pour impotent de l'AVS.

Al. 4: Le terme d'«âge de la retraite» est remplacé par celui d'«âge de référence», car l'âge visé à l'al. 4 est de 65 ans. Il est également indiqué que, outre le moment où la personne atteint l'âge de référence, la perception anticipée d'une rente entière de vieillesse met également fin au droit à l'allocation pour impotent de l'AI.

Art. 43ter Contribution d'assistance

Le terme d'«âge de la retraite» est remplacé par celui d'«âge de référence», car l'âge visé à l'art. 43ter p-LAVS est de 65 ans. Il est également indiqué que, outre le moment où la personne atteint l'âge de référence, la perception anticipée d'une rente entière de vieillesse met également fin au droit à la contribution d'assistance de l'AI.

Art. 43quinquies

Cet article est abrogé, car son contenu est en partie repris à l'art. 113 p-LAVS, qui introduit un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS et traite de façon détaillée la question de la surveillance de l'équilibre financier. C'est pourquoi l'actuel art. 43quinquies n'a plus sa raison d'être.

Art. 52, al. 7

L'art. 52 concerne la responsabilité de l'employeur et règle la réparation du dommage. En raison d'une jurisprudence déjà ancienne, aucun intérêt moratoire ne peut en principe être prélevé sur les créances en réparation résultant de la responsabilité de l'employeur, faute d'une base légale¹³⁰. Cette situation juridique perdure bien qu'un régime d'intérêts strict s'applique aux cotisations depuis le 1^{er} janvier 2001

¹³⁰ Cf. ATF 119 V 78, consid. 5, p. 84; Marco Reichmuth, Die Haftung des Arbeitgebers und seiner Organe nach Art. 52, 2008, n° 396, p. 96 s.

(cf. art. 41^{bis} ss RAVS). Même l'entrée en vigueur de la LPGA le 1^{er} janvier 2003 n'y a rien changé: son art. 26 se réfère uniquement aux créances de cotisations¹³¹.

Le nouvel al. 7 crée la base légale nécessaire. La tâche de régler les modalités du prélèvement des intérêts est déléguée au Conseil fédéral. La nouvelle obligation de payer des intérêts concerne les créances visées aux art. 52, 70 et 71a LAVS. Même avec l'entrée en vigueur de la LPGA, la responsabilité au sens de ces dispositions est régie exclusivement par la LAVS. Du reste, la LPGA règle uniquement la responsabilité pour les dommages causés à un assuré ou à des tiers (art. 78 LPGA). C'est pourquoi la nouvelle disposition doit s'inscrire dans la LAVS et non dans la LPGA.

Art. 58, al. 2, 4 et 5

Al. 2: En réponse à la motion 13.3125 Frehner Sebastian «Autoriser les étrangers à siéger dans le comité de direction des caisses de compensation professionnelles» du 20 mars 2013, il convient de supprimer la restriction selon laquelle seuls des ressortissants suisses peuvent être nommés au comité de direction de la caisse. Ainsi, les caisses de compensation professionnelles ne seront plus défavorisées par rapport aux caisses de compensation cantonales.

Al. 4 et 5: Il s'agit d'une modification formelle apportée pour des raisons de technique législative. La dernière phrase de l'actuel al. 4 est désormais contenue au nouvel al. 5.

Art. 62, al. 2, 2^e phrase

L'art. 62, al. 2, assigne à la caisse de compensation chargée de mettre en œuvre l'assurance facultative la tâche d'affilier en outre la catégorie particulière des étudiants sans activité lucrative qui quittent leur domicile en Suisse pour effectuer leur formation à l'étranger. Cette possibilité de maintien de l'affiliation à titre facultatif est supprimée dans le cadre de la réorganisation des dispositions relatives à l'assujettissement (cf. commentaire de l'art. 1c, al. 1). En conséquence, la deuxième phrase de l'art. 62, al. 2, peut également être abrogée.

Art. 64, al. 2^{bis}, 2^{ter} et 3^{bis}

L'art. 64 définit la compétence des caisses tout en fixant quelques règles particulières.

Al. 2^{bis} et 2^{ter}: Ces alinéas fixent les règles particulières applicables aux personnes qui anticipent la perception de leur rente et à leur conjoint n'exerçant pas d'activité lucrative. Il est nécessaire d'adapter cette réglementation particulière contenue actuellement uniquement à l'al. 2^{bis} en tenant compte de la nouvelle terminologie (âge de référence). Par ailleurs, pour une question de lisibilité, deux alinéas distincts sont créés.

En cas de retraite anticipée, la personne concernée n'est toujours pas autorisée à changer de caisse. Cependant, la suppression de l'obligation de verser des cotisations en qualité de non actif en cas de perception anticipée d'une rente entière de l'AVS entraîne la nécessité de procéder à une adaptation rédactionnelle de la première phrase de l'al. 2^{bis}.

¹³¹ Cf. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2^e édition, 2009, nos 10 et 44 ad art. 26 LPGA.

La compétence de prévoir la caisse compétente pour les couples n'exerçant pas d'activité lucrative, accordée au Conseil fédéral par l'actuel al. 2^{bis} dans le cadre de la révision de la LAVS visant l'amélioration de la mise en œuvre, s'est avérée trop limitée. Elle ne vaut que pour les couples dont les deux conjoints sont soumis à l'obligation de cotiser en qualité de non actifs, mais non lorsque l'un des conjoints perçoit une rente. Les personnes concernées ne comprennent pas pourqu岸, dans ce cas, la caisse compétente n'est pas la même pour les deux conjoints. Grâce à l'extension de sa compétence, nouvellement prévue à l'al. 2^{ter}, le Conseil fédéral pourra prévoir que la même caisse est compétente pour les deux.

L'al. 3^{bis} concerne la caisse compétente pour l'assurance du conjoint non actif d'un assuré exerçant une activité lucrative à l'étranger. Le renvoi à cette catégorie d'assurés doit être adapté suite à la réorganisation des dispositions relatives à l'assujettissement.

Art. 64a, 1^{re} phrase

Il s'agit ici d'une modification rédactionnelle rendue nécessaire par l'abandon du terme «âge de la retraite».

Art. 70, al. 1^{bis}

L'art. 70 règle la réparation du dommage. En raison d'une jurisprudence déjà ancienne, aucun intérêt moratoire ne peut être prélevé sur les créances en réparation résultant de la responsabilité d'associations fondatrices ou de l'Etat en vertu des art. 70 et 71a LAVS¹³². La situation qui se présente est donc la même que pour l'art. 52 (cf. commentaire de cet article).

L'al. 1^{bis}, nouveau, crée la base légale pour l'obligation de payer des intérêts moratoires. La tâche de régler les modalités du prélèvement des intérêts est déléguée au Conseil fédéral.

La nouvelle obligation de payer des intérêts moratoires ne s'applique pas à tous les cas de responsabilité du fondateur, mais uniquement aux créances en vertu de l'art. 70, ainsi que de l'art. 71a LAVS, puisque ce dernier renvoie à l'art. 70. Même avec l'entrée en vigueur de la LPGa, la responsabilité au sens de ces dispositions est régie exclusivement par la LAVS¹³³. Du reste, la LPGa règle uniquement la responsabilité pour les dommages causés à un assuré ou à des tiers (art. 78 LPGa)¹³⁴. C'est pourqu岸 la nouvelle disposition doit s'inscrire dans la LAVS et non dans la LPGa.

Art. 102, al. 1, let. b, c, e et f

Cette disposition énumère les sources de financement de l'AVS.

Al. 1, let. b: Il s'agit d'une modification rédactionnelle ne concernant que le texte allemand.

Al. 1, let. c: La notion d'«intérêts» est remplacée par celle de «rendements de la fortune». Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, l'interdiction de l'acquisition d'actions de l'art. 108, al. 1 est abrogée. Lors de la modification du 6 octobre 2000

¹³² Cf. ATF **119** V 78, consid. 3c avec renvoi, p. 82

¹³³ Cf. Kieser, op. cit., nos 14 ss ad art. 78

¹³⁴ Cf. Kieser, op. cit., nos 1 s. ad art. 78

de la LAVS relative aux nouvelles prescriptions sur les placements du Fonds de compensation de l'AVS¹³⁵, un pas supplémentaire a été franchi en autorisant l'acquisition d'actions étrangères. Ainsi, la notion de «rendements de la fortune» correspond mieux à la réalité.

Al. 1, let. e: Cette disposition est complétée par une nouvelle let. qui mentionne le produit de la TVA. Il s'agit, d'une part, du produit du point de TVA revenant déjà actuellement à l'AVS et, d'autre part, du produit du relèvement prévu par le financement additionnel (cf. aussi art. 25, 28, 37 et 55 p-LTVA).

Al. 1, let. f: Le produit de l'impôt sur les maisons de jeu est également ajouté à la liste. En effet, celui-ci est une source de financement à part entière de l'assurance et ne constitue pas une partie de la contribution de la Confédération. Raison pour laquelle il doit, d'un point de vue systématique, en être fait mention à l'art. 102 p-LAVS, qui énumère les sources de financement, et non pas à l'art. 103 p-LAVS, qui règle la contribution de la Confédération.

Art. 103 Contribution fédérale

La participation de la Confédération au financement de l'AVS correspond actuellement à un montant équivalent à 19,55 % des dépenses de l'assurance. Afin de rendre les flux financiers entre les comptes de la Confédération et ceux de l'AVS plus transparents, la contribution de la Confédération est réduite à 18 %. En contrepartie, la part des recettes générées par le point de TVA «démographique» en faveur de l'AVS qui était jusqu'alors attribuée à la Confédération sera intégralement versée à l'AVS.

En outre, l'al. 2 est supprimé de sorte que cet article ne fait plus mention d'alinéas. L'art. 103 p-LAVS ne fait plus mention des recettes de la taxe sur les maisons de jeux. Ces recettes font partie des ressources de l'AVS et ne constituent pas une part de la contribution de la Confédération. Afin d'éviter toute confusion, une nouvelle let. f est introduite à l'art. 102, al. 1, et mentionne à ce titre le produit de l'impôt sur les maisons de jeux.

Art. 104 Financement de la contribution fédérale

La formulation de cet article est simplifiée. Cela permet d'éviter le terme de «réserve», trop peu précis d'un point de vue de politique financière. L'adaptation de l'art. 104 rend obsolète l'art. 111, qui peut donc être abrogé.

Art. 107, al. 3

Cet alinéa est abrogé, son contenu étant repris dans son intégralité à l'art. 113, al. 1, p-LAVS.

Art. 111

Cet article peut être abrogé en raison de la reformulation de l'art. 104 et de l'ajout qui y est fait.

¹³⁵ RO 2001 292

Cet article règle ce qu'il est convenu d'appeler le mécanisme d'intervention.

Al. 1: Le niveau légal actuel du Fonds de compensation AVS est abaissé de 100 à 70 % des dépenses annuelles. La fixation du niveau du Fonds de compensation AVS à 70 % garantit une réserve de sécurité suffisante pour les liquidités du Fonds et correspond mieux à la réalité, comme l'indique le passé.

Al. 2: Cet alinéa aménage la première étape du mécanisme d'intervention. Il impose au Conseil fédéral d'anticiper toute diminution du Fonds au-dessous de 70 % des dépenses annuelles au cours des trois prochaines années et de présenter dès lors, dans le délai d'une année, des mesures sur le plan légal afin de stabiliser le niveau du Fonds de compensation. Il s'agit donc pour le Conseil fédéral de proposer à l'Assemblée fédérale les mesures qui s'imposent avant même que ce seuil soit atteint.

Al. 3: Si malgré les mesures anticipées de la première phase, la baisse du niveau du Fonds de compensation en dessous de 70 % n'a pas pu être évitée ou n'a pas pu être évitée à temps, la deuxième étape du mécanisme d'intervention entre en vigueur. Cela est le cas lorsque le niveau du Fonds de compensation AVS passe effectivement au-dessous du seuil de 70 % des dépenses annuelles. Afin d'éviter que le mécanisme ne s'enclenche en cas d'événement conjoncturels extraordinaires, comme par exemple un effondrement des marchés financiers, une condition complémentaire vient s'ajouter au franchissement du seuil des 70 %: le déficit du résultat de répartition doit être supérieur à 3 % des dépenses annuelles pendant deux années consécutives. Cette exigence permet au mécanisme d'intervention de s'enclencher uniquement en cas de problèmes structurels.

Let. a: La première mesure automatique consiste en une suspension de l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix. Mais afin de garantir la constitutionnalité de l'évolution des rentes, le renchérissement doit au moins être compensé après cinq ans, et la rente ne doit pas être inférieure à l'équivalent de 95 % de la rente de référence (niveau de la rente conformément à l'art. 33^{ter}).

Let. b: La seconde mesure consiste en un relèvement de 1 point au maximum des cotisations à l'AVS pour un montant équivalent à celui obtenu par la mesure définie à la let. a. Pour les salariés, l'augmentation des cotisations est répartie pour moitié entre l'employeur et le salarié; pour les personnes assurées à titre facultatif, les indépendants et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations, la hausse est d'un point; les cotisations minimales (pour les personnes assurées à titre facultatif, les indépendants et les personnes sans activité lucrative) correspondent à un montant fixé en francs et c'est pourquoi elles seront adaptées dans la même proportion que les points de pourcentage mentionnés ci-dessus. Le relèvement est formulé sous forme de limite supérieure, afin que la modification du taux se limite au nécessaire.

Let. c: Etant donné que le système des rentes de l'AI est étroitement lié à celui de l'AVS, la suspension de l'adaptation du montant des rentes de vieillesse à l'évolution des salaires et des prix soulève des problèmes de coordination avec le plafonnement des rentes. Sont concernés les cas prévus à l'art. 35 p-LAVS, auquel renvoie l'art. 37, al. 1^{bis}, LAI (somme des rentes pour couple, en particulier lorsqu'un des conjoints a droit à une rente de vieillesse et que l'autre a droit à une rente d'invalidité, ou encore en cas de mixité des prestations, c'est-à-dire si l'un des

conjoint bénéficie d'une rente partielle de l'assurance-invalidité et qu'il a opté pour l'anticipation d'une partie de sa rente de vieillesse et que l'autre a droit soit à une rente de vieillesse soit à une rente de l'assurance-invalidité, ou les deux), ainsi que la question du concours des rentes d'orphelin et des rentes pour enfant, régie par l'art. 37^{bis} LAVS, auquel renvoie l'art. 38, al. 1, LAI. Si la mesure prévue à la let. a ne remet pas en cause les principes prévus par les dispositions susmentionnées, elle peut tout de même poser quelques problèmes pratiques, qui devront être réglés par le Conseil fédéral au moyen des dispositions d'exécution nécessaires. C'est pourquoi la let. c prévoit une délégation de compétence en ce sens. Il s'agira notamment pour le Conseil fédéral de préciser sur la base de quelle rente (AVS ou AI) il faut calculer le plafonnement des rentes des conjoints (cf. art. 35 p-LAVS) dont l'un perçoit une rente de l'AVS et l'autre une rente de l'AI, ou lorsqu'un des conjoints ou les deux perçoivent tant une rente partielle de l'AI qu'un pourcentage de la rente de vieillesse.

Al. 4: Les mesures automatiques ont un caractère temporaire; elles doivent être levées au plus tard quand le Fonds de compensation AVS est remonté à 70 % des dépenses annuelles et qu'il est prévisible qu'il ne redescendra pas au cours de l'exercice suivant. A ce moment-là, les rentes sont à nouveau adaptées à l'évolution des salaires et des prix conformément à l'art. 33^{er}, et les cotisations seront ramenées au taux initial.

Art. 153a

Depuis le 1^{er} avril 2012, les règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009, applicables dans le cadre des relations entre la Suisse et les Etats membres de l'UE, ont remplacé les règlements (CEE) n° 1408/71 et 574/72. Raison pour laquelle cet article doit être modifié.

Dispositions transitoires de la modification du ... (Réforme de la prévoyance vieillesse 2020)

Les nouvelles dispositions de la LAVS s'appliquent à tous les cas pour lesquels le droit aux prestations prend naissance après l'entrée en vigueur de la présente révision. Une réglementation particulière est prévue au sujet du relèvement de l'âge de référence pour les femmes.

a. Assujettissement à l'assurance

La réorganisation des dispositions concernant l'assujettissement à l'assurance entraîne le risque que des personnes ne soient plus assurées sous le nouveau droit. Certaines catégories ne pourront plus en effet opter pour une adhésion à l'assurance et n'auront plus que le choix de rester assurées. Les al. 1 et 2 des présentes dispositions transitoires garantissent qu'aucune personne assurée jusqu'à présent ne se trouve sans protection d'assurance. Les personnes qui ne seraient plus affiliées à l'assurance à titre obligatoire ont en outre la possibilité de faire usage du nouveau droit et de sortir de l'AVS.

b. Age de référence des femmes

Jusqu'au 31 décembre de l'année où les nouvelles dispositions entrent en vigueur, l'âge de la retraite est de 64 ans. Jusqu'à cette date aussi, l'âge de 64 ans est déterminant pour la fin de l'obligation de cotiser ainsi que pour la perception anticipée et l'ajournement de la rente de vieillesse.

A compter de l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente modification, l'âge de référence pour les femmes est relevé de deux mois chaque année sur une période de six ans. En conséquence, si l'entrée en vigueur a lieu en 2019, l'âge de référence pour les femmes sera de 65 ans à partir de 2025.

c. Rentes de veuve, de veuf et d'orphelin

Al. 1: Les veuves, les veufs et les orphelins dont le droit à la rente a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la modification restent soumis à l'ancien droit. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux rentes de survivants qui prennent naissance au plus tôt le 1^{er} janvier de l'année où la modification entre en vigueur.

Al. 2: Selon le nouveau droit, la rente de veuve s'élève à 60 % de la rente de vieillesse (avant 80 %) et la rente d'orphelin à 50 % (avant 40 %). Les veuves qui ont deux enfants ayant droit à une rente d'orphelin auront, tout comme sous l'ancien droit, un revenu global du ménage (composé d'une rente de veuve et de deux rentes d'orphelin) équivalant à 160 % de la rente de vieillesse correspondante. En revanche, une veuve ayant un seul enfant donnant droit à une rente d'orphelin percevrait, selon le nouveau droit, un revenu global (composé d'une rente de veuve et d'une rente d'orphelin) s'élevant à 110 % de la rente de vieillesse correspondante au lieu des 120 % prévu par l'ancien droit. Afin que la situation des femmes ne soit pas moins bonne sous le nouveau droit qu'auparavant, le montant global qu'elles auraient touché selon l'ancien droit leur est garanti de façon transitoire, pour autant qu'elles aient droit à une rente de veuve de 60 % en vertu du nouveau droit et que le montant équivalant à la somme de la rente de veuve et des rentes d'orphelin qui leur reviennent en vertu du nouveau droit soit inférieur à celui qui leur aurait été versé selon l'ancien droit. La réglementation transitoire prévoit ainsi une garantie de montant, fixée à 120 % de la rente de vieillesse correspondante. La rente d'orphelin continue à être adaptée à l'évolution des salaires et des prix alors que la rente de veuve peut être complétée jusqu'à 80 % de la rente de vieillesse correspondante de façon à ce que le montant cumulé des rentes équivaille à 120 % de la rente de vieillesse correspondante.

Ainsi, une veuve avec un enfant, qui remplit les conditions de l'al. 2 pour l'application de la disposition transitoire, percevra, en tout, une rente d'orphelin équivalant à 50 % de la rente de vieillesse correspondante ainsi qu'une rente de veuve se montant à 70 % de la rente de vieillesse (au lieu des 60 % normalement prévus), de façon à garantir un revenu global du ménage d'un montant équivalant à 120 % de la rente de vieillesse correspondante. Ce montant-là restera garanti au fil des adaptations des rentes. Ainsi, la rente d'orphelin, qui continue à être adaptée, prendra progressivement plus d'importance dans le montant global du ménage garanti, alors que le pourcentage de la rente de veuve, qui elle n'est pas adaptée, diminuera progressivement, jusqu'à ce qu'elle équivaille à 60 % de la rente de vieillesse (adaptée), moment à partir duquel elle pourra à nouveau être adaptée à l'évolution des salaires et des prix.

Le tableau ci-après fournit un exemple chiffré. La rente de vieillesse servant de base au calcul des rentes de survivant se monte à 2340 francs (rente maximale en 2014).

	Rente de veuve	Rente d'orphelin	Revenu global du ménage
Selon l'ancien droit (80 % + 40 % = 120 %)	1872	936	2808
Selon le nouveau droit (60 % + 50 % = 110 %)	1404	1170	2574

Si les conditions d'application de la disposition transitoire sont remplies

	Rente de veuve	Rente d'orphelin (50 %)	Revenu global du ménage garanti
Avant adaptation des rentes	1638	1170	2808
Après adaptation des rentes de 5 % (la rente de vieillesse de base passe de 2340 à 2457 francs)	1579*	1229	2808

* Après l'adaptation des rentes, le montant de la rente de veuve équivaut non plus à 70 % de la rente de base, mais à 64,3 %. De cette façon, la somme de la rente de veuve et de la rente d'orphelin adaptée correspond au montant garanti de 2808 francs.

Al. 3: Selon le nouveau droit, il n'existe plus de droit à la rente pour une veuve qui n'a jamais eu d'enfant ou qui, au moment du veuvage, n'avait pas d'enfant ayant droit à une rente d'orphelin. Toutefois, une solution transitoire est prévue en fonction de l'âge de l'assurée et si elle remplit les conditions prévues par l'ancien droit:

Let. a: Si elle a plus de 50 ans l'année où la modification entre en vigueur, elle touche une rente équivalant à 80 % de la rente de vieillesse correspondante au 31 décembre de l'année précédente l'entrée en vigueur de la modification. Ce montant est garanti («gelé») et est versé jusqu'à ce que le montant correspondant au nouveau droit (60 %) soit moins égal. Ce dernier augmente régulièrement sous l'effet des adaptations de rente. Ainsi, après une certaine durée, il atteindra le montant de la rente de veuve «gelée».

Let. b: Si l'assurée avait moins de 50 ans l'année où la modification entre en vigueur, elle perçoit encore une rente si elle devient veuve l'année de l'entrée en vigueur de la modification ou au cours des huit années suivantes. Le montant de la rente s'abaisse chaque année, passant de 60 % à 20 % de la rente de vieillesse correspondante. Si l'assurée devient veuve la neuvième année qui suit l'entrée en vigueur de la modification, elle perçoit une indemnité unique équivalant à 60 % d'une rente annuelle.

3.7

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

Art. 1b

L'art. 1b règle le champ d'application et renvoie à ce propos aux règles d'assujettissement dans l'AVS. Le renvoi aux normes d'assujettissement à l'assurance dans la LAVS doit – en raison des modifications apportées aux art. 1a à 1d p-LAVS – être adapté.

Art. 3, al. 1 et 1bis

L'art. 3 règle le calcul et la perception des cotisations en s'appuyant sur la LAVS. La suppression du barème dégressif pour les indépendants dans l'AVS entraîne aussi celle des taux de cotisation dégressifs dans l'AI. L'al. 1 doit être adapté en conséquence. L'indexation ne concernera plus que la cotisation minimale, c'est pourquoi le renvoi est déplacé à l'al. 1^{bis}.

Art. 9, al. 2, let. b

L'art. 9, al. 2, concrétise le fait que les enfants accompagnant à l'étranger au moins l'un de leurs parents assurés à l'AVS ont droit aux mesures de réadaptation. Le contenu de cette disposition ne subit aucun changement. Néanmoins, vu que l'assujettissement à l'assurance est réorganisé aux art. 1a à 1d p-LAVS, cela a pour conséquence que les renvois doivent être adaptés dans la LAI.

Art. 10, al. 3

L'octroi de mesures de réadaptation de l'AI est incompatible avec l'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse. En effet, quiconque perçoit la totalité de sa rente de vieillesse a, en règle générale, abandonné son activité lucrative, et cela n'a donc plus de sens de tenter une réinsertion sur le marché du travail.

En revanche, l'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse pourra encore être liée à l'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. C'est la raison pour laquelle des mesures de réadaptation pourront tout de même être indiquées lorsqu'une personne perçoit déjà une partie de la rente de vieillesse.

Dès l'âge de 62 ans révolus, la rente de vieillesse peut être à tout moment anticipée pour le début du mois suivant (art. 40, al. 1, p-LAVS). En conséquence, le droit aux mesures de réadaptation de l'AI s'éteint à la fin du mois qui précède celui au cours duquel la totalité de la rente de vieillesse est versée pour la première fois. L'al. 3 est modifié afin que le droit aux mesures de réadaptation s'éteigne uniquement lorsque l'assuré anticipe la totalité de sa rente de vieillesse de l'AVS. Dans le cas où la personne assurée n'a pas fait usage de l'anticipation ou seulement de manière partielle, le droit aux mesures de réadaptation de l'AI s'éteint à la fin du mois durant lequel l'assuré atteint l'âge de 65 ans.

En outre, dans le p-LAVS, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit également être adaptée.

Art. 22, al. 4, 2^e phrase

Les mesures de réadaptation donnent droit à des indemnités journalières. Il faut par conséquent que le droit aux indemnités journalières s'éteigne en même temps que le droit aux mesures de réadaptation (cf. commentaire de l'art. 10, al. 3, p-LAI).

Art. 30 Extinction du droit

Selon la réglementation en vigueur, outre les cas de décès, le droit à la rente AI s'éteint dès que la personne assurée peut prétendre à la rente de vieillesse ou dès qu'elle anticipe sa rente de vieillesse (actuellement seule une rente de vieillesse entière peut être anticipée).

La nouvelle réglementation relative à l'anticipation de la rente AVS permet dorénavant d'anticiper un pourcentage de la rente de vieillesse et de combiner celui-ci avec la rente AI dans le cas où cette dernière devait ne pas être entière. Les deux rentes seront ainsi versées simultanément jusqu'à l'âge de référence.

L'art. 30 LAI doit ainsi être adapté de façon à ce que le droit à la rente AI ne s'éteigne pas en cas d'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse. Par conséquent, outre les cas dans lesquels la personne assurée décède (let. c), le droit à la rente AI s'éteint lorsque la totalité de la rente de vieillesse est anticipée (let. a) ou alors, lorsqu'elle a atteint l'âge de référence et peut prétendre à la rente de vieillesse (let. b).

Art. 42, al. 4 et 4^{bis}

Dans le p-LAVS, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit également être adaptée. En outre, l'actuel al. 4 est adapté aux principes actuels de rédaction législative et son contenu est réparti dans l'al. 4 et le nouvel al. 4^{bis}.

Par la même occasion, il est juste précisé que seule la perception anticipée de la totalité de la rente de vieillesse met fin au droit à l'allocation pour impotent de l'assurance-invalidité. En effet, en cas d'anticipation d'une partie seulement de la rente de vieillesse, le droit à l'allocation pour impotent de l'assurance-invalidité subsiste.

Art. 42^{septies}, al. 3, phrase introductive, et let. b

La modification de la phrase introductive ne concerne que le texte allemand. La précision apportée à la let. b est nécessaire, car seule l'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse met fin au droit à une contribution d'assistance et non pas l'anticipation d'une partie de la rente seulement. De plus, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 74, al. 2

Dans le p-LAVS, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit également être adaptée.

survivants de l'AVS, c'est un quinzième de la fortune qui est pris en compte. Pour les personnes vivant dans un home ou dans un hôpital, les cantons ont cependant toujours la compétence de fixer un autre montant (en vertu de l'art. 11, al. 2, LPC). Dans le cas où une partie ou la totalité de la rente de vieillesse est anticipée sans que celle-ci ne soit cumulée à une rente AI ou à une rente de survivants de l'AVS, le calcul des prestations complémentaires imputera un dixième de la fortune aux revenus déterminants.

Al. 1^{quater}: Une nouvelle compétence est donnée au Conseil fédéral. En effet, lorsqu'une personne touche à la fois une partie de sa rente de vieillesse de manière anticipée et une rente de l'AI ou une rente de survivants de l'AVS, une réglementation s'impose afin de ne pas compter à double la rente AI ou la rente de veuve/veuf déjà prise en considération. Ainsi, dans ces cas de figure, ce n'est pas la rente de vieillesse entière qui est prise en compte, mais uniquement la partie restante (rente de vieillesse entière moins la rente AI ou de veuve/veuf) jusqu'à concurrence d'une rente entière. Sans ce correctif, une personne au bénéfice de prestations complémentaires qui anticipe une partie de sa rente de vieillesse serait désavantagée par rapport à une personne qui ne l'anticipe pas.

Art. 13, al. 3

Compte tenu de l'abrogation de l'art. 111 LAVS, l'art. 13, al. 3, qui renvoie actuellement à l'art. 111 LAVS doit être adapté.

De plus, comme pour l'AVS, le mode de financement de la contribution de la Confédération est précisé.

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

Art. 1, al. 2 et al. 3, 2^e phrase

Al. 2: Cet alinéa est rectifié dans le sens suivant: il ne s'agit pas du «salaire assuré» mais du «salaire assurable» tout comme à l'art. 79c

Al. 3: A l'heure actuelle, les règles relatives à l'âge minimal de la retraite sont fixées par le Conseil fédéral dans l'OPP 2¹³⁶. Comme l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse sera à l'avenir fixé directement dans la loi (cf. art. 13, al. 3, p-LPP), la délégation de cette compétence au Conseil fédéral prévue par l'al. 3, 2^e phrase, doit être supprimée (pour les exceptions à l'âge minimal, cf. commentaire de l'art. 13, al. 3).

Art. 2, al. 1

Le seuil d'accès passe de 21 060 à 14 040 francs, soit une réduction d'un tiers. Le montant de 14 040 francs correspond à la rente annuelle minimale de l'AVS. Cet abaissement du seuil d'accès permettra d'élargir le cercle des personnes assurées obligatoirement, en donnant accès au 2^e pilier aux personnes qui ont un salaire annuel inférieur au seuil actuel. Afin d'améliorer également la prévoyance des

¹³⁶ RS 831.441.1

personnes qui travaillent pour plusieurs employeurs, une modification de l'art. 1j, al. 1, let. c, OPP 2 sera examinée dans le cadre des modifications d'ordonnance en relation avec l'assujettissement de l'activité accessoire.

Art. 5, al. 2, 2^e phrase

L'art. 51a LPP définit les tâches de l'organe suprême de l'institution de prévoyance. Cette disposition date de la réforme structurelle et de la nouvelle réglementation du financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public. Jusqu'à fin 2011, la LPP n'énumérait pas explicitement les tâches de l'organe suprême de l'institution de prévoyance. Les obligations légales s'adressaient plutôt à l'institution de prévoyance. L'art. 51a LPP ayant été ajouté à la liste de l'art. 49, al. 2, LPP (au ch. 7), il s'applique également à la prévoyance plus étendue proposée par les institutions de prévoyance enregistrées.

Puisque les assurés affiliés à une institution de prévoyance non enregistrée qui prévoit des prestations réglementaires ont droit à des prestations de prévoyance, sur la base de la loi ou du règlement de l'institution, il faut que l'art. 51a LPP s'applique aussi à ces institutions. Par contre, les institutions actives exclusivement dans le domaine surobligatoire qui fournissent uniquement des prestations discrétionnaires et ne garantissent pas de droit à des prestations d'assurance (y c. à des prestations de libre passage) ne doivent pas être soumises aux règles strictes relatives aux tâches et responsabilités de l'organe suprême.

Une adaptation rédactionnelle est en outre nécessaire, car l'actuel al. 2^{bis} de l'art. 65 est déplacé à l'al. 2^{ter}. Cette disposition (2^{ter}) reste inchangée sur le plan matériel.

Art. 7, al. 1

L'art. 7 règle, en relation avec l'art. 2, al. 1, l'assujettissement à l'assurance obligatoire. Cet article doit être adapté suite à la modification proposée du seuil d'accès (cf. commentaire de l'art. 2, al. 1, p-LPP).

Art. 8 Salaire assuré

Al. 1: La déduction de coordination fixe (24 570 francs en 2014) est supprimée, ce qui améliore le niveau de prévoyance des assurés, notamment des personnes ayant des revenus plutôt bas ou moyens et/ou travaillant à temps partiel. En effet, l'application d'une déduction de coordination fixe a un effet proportionnellement plus important sur un salaire annuel plutôt bas que sur un salaire annuel plutôt haut. Par exemple, si une personne a un salaire annuel de 40 000 francs, le droit actuel applique une déduction de coordination fixe de 24 570 francs sur son salaire, de sorte que son salaire coordonné est de 15 430 francs. Sans déduction de coordination, son salaire «coordonné» sera de 40 000 francs, ce qui correspond au salaire AVS. Le montant du salaire annuel maximal à assurer dans la prévoyance professionnelle obligatoire restera le même qu'actuellement (soit 84 240 francs en 2014). Suite à l'abrogation de la déduction de coordination, la notion de «salaire coordonné» est remplacée par celle de «salaire assuré».

Une certaine coordination des prestations du 2^e pilier avec celles du 1^{er} pilier subsiste, même avec la suppression de la déduction de coordination. En effet, le seuil d'accès fixé par l'art. 2, al. 1, p-LPP évite d'intégrer dans le 2^e pilier obligatoire des personnes déjà suffisamment couvertes par le 1^{er} pilier.

Al. 2: Suite à l'abrogation de la déduction de coordination, la réglementation sur le salaire «coordonné» minimal devient caduque. Le salaire assuré minimal résulte désormais du seuil d'entrée (cf. art. 2, al. 1, p-LPP). La disposition de l'actuel al. 3 est déplacée à l'al. 2.

La notion de «salaire coordonné» est remplacée par celle de «salaire assuré».

Art. 9 Adaptation à l'AVS

Depuis la suppression de la notion de rente de vieillesse pour couple lors de la 10^e révision de l'AVS, on ne parle désormais plus que de rente de vieillesse minimale, respectivement maximale en tant que rente individuelle, de sorte que le texte de l'art. 9 LPP doit être adapté. Par ailleurs, la notion de salaire «assuré» remplace celle de «salaire coordonné».

Pour empêcher un abaissement du salaire assuré causé par l'évolution de l'indice des salaires (cf. ch. 2.10.1), suite à l'abrogation de la déduction de coordination (cf. commentaire de l'art. 8 p-LPP), le Conseil fédéral va davantage tenir compte de l'évolution générale des salaires lors de l'adaptation du montant-limite supérieur, conformément à la compétence qui lui a été déléguée (cf. 2^e phrase de l'art. 9).

Art. 10, al. 2, phrase introductive et let. a

Phrase introductive: le renvoi est adapté à la nouvelle version de l'art. 8 p-LPP.

Let. a: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

L'âge de référence s'applique à la prévoyance obligatoire au sens de la LPP. Les institutions de prévoyance pourront encore prévoir dans leur règlement un âge de référence différent, en particulier moins élevé. Mais le niveau des prestations prévu par le plan de prévoyance doit être au moins équivalent aux prestations que l'assuré toucherait à l'âge de référence en vertu des dispositions légales. Si une personne est engagée par un employeur avant d'avoir atteint l'âge de référence au sens de l'art. 13, al. 1, p-LPP, mais après avoir atteint l'âge de référence – moins élevé – prévu par le règlement de l'institution de prévoyance, elle est soumise en vertu de cet article à la prévoyance professionnelle obligatoire jusqu'à l'âge de référence légal. L'âge de référence réglementaire moins élevé ne peut s'appliquer qu'aux personnes qui étaient effectivement assurées dans ce plan avant d'avoir atteint l'âge de référence en question.

Art. 13 Age de référence, âge minimal et âge maximal

Dans le droit en vigueur, le Conseil fédéral a la compétence de fixer l'âge minimal donnant droit à des prestations de vieillesse et de définir les exceptions. Le projet prévoit de fixer l'âge minimal dans la loi et de supprimer la délégation de compétence au Conseil fédéral (cf. commentaire de l'art. 1, al. 3, 2^e phrase p-LPP). Il reste toutefois nécessaire de permettre un versement anticipé de la prestation de vieillesse dans des situations déterminées. Le Conseil fédéral est chargé, par l'al. 3, de régler ces cas.

Al. 1: Afin de garantir une parfaite coordination de l'âge de référence entre les 1^{er} et 2^e piliers, l'al. 1 renvoie directement à l'art. 21 p-LAVS. La réglementation transitoire, à savoir la let. b des dispositions transitoires (âge de référence des femmes) de

la modification apportée à la LAVS dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 est aussi comprise dans ce renvoi. On coordonne ainsi également l'adaptation de l'âge de référence pour les femmes entre la LAVS et la LPP. Cela vaut non seulement pour le droit aux prestations de vieillesse, mais aussi pour toutes les dispositions qui s'appuient sur l'âge de référence, comme celles concernant l'obligation d'être assuré (cf. art. 10, al. 2, let. a) et les bonifications de vieillesse (art. 16).

Al. 2: Les institutions de prévoyance resteront libres de définir dans leur règlement un autre âge de référence (l'âge de référence réglementaire), entre l'âge minimal pour la perception de la prestation de vieillesse (al. 2) et l'âge de 70 ans, à condition que les prestations minimales soient garanties à l'âge de référence fixé par la loi (cf. commentaire de l'art. 10, al. 2, let a p-LPP). Si l'âge de référence réglementaire est fixé à 62 ans par une institution de prévoyance, les assurés de cette institution ne peuvent pas anticiper la perception de leur prestation de vieillesse, sous réserve des exceptions prévues par l'al. 3.

Al. 3 et 4: La réglementation de la prévoyance professionnelle vise à offrir aux assurés une certaine flexibilité en matière de départ à la retraite. Ceux-ci doivent pouvoir toucher leur prestation de vieillesse dès l'âge de 62 ans – soit trois ans avant l'âge de référence – ou au contraire ajourner leur rente jusqu'à l'âge de 70 ans au plus tard. Ils peuvent commencer à toucher leur prestation le mois qui leur convient. Il n'est en particulier pas nécessaire que le début du versement coïncide avec le début de l'année ou avec le mois qui suit l'anniversaire de l'assuré. Cela n'empêche pas pour autant les institutions de prévoyance de fixer dans leur règlement un délai raisonnable pour l'introduction de la demande afin de disposer du temps requis pour calculer le montant de rente, ce calcul pouvant être relativement complexe.

Comme dans le droit en vigueur, le Conseil fédéral est chargé de définir les cas dans lesquels l'institution de prévoyance peut prévoir un âge minimal réglementaire moins élevé. Il s'agit des situations dans lesquelles un départ à la retraite plus précoce est nécessaire pour des motifs de sécurité publique ou en raison d'une restructuration d'entreprise (cf. art. 1*i*, al. 2, OPP 2). Certaines retraites anticipées financées collectivement doivent également en faire partie (cf. ch. 2.1.3.4).

Afin d'éviter des inégalités de traitement injustifiées, le Conseil fédéral modifiera également dans les ordonnances l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse provenant d'institutions de libre passage (cf. art. 16, al. 1, OLP) et du pilier 3a (cf. art. 3, al. 1, OPP 3).

L'âge de 70 ans (soit cinq ans après l'âge de référence) est fixé comme limite supérieure de la phase d'épargne de la prévoyance vieillesse dans le 1^{er} pilier, le 2^e pilier et le pilier 3a. Lorsque l'âge de référence pour les femmes aura été ramené à 65 ans, l'âge de 70 ans constituera pour tous la limite supérieure.

Pour que la flexibilité de l'âge de la retraite déploie pleinement ses effets dans le monde du travail, il faudra que la flexibilisation s'applique également aux prestations de vieillesse surobligatoires. La réglementation prévue s'applique donc aussi au domaine surobligatoire (cf. art. 49, al. 2, ch. 2 et 2a, p-LPP et art. 89*a*, al. 6, ch. 2 et 2a, p-CC).

Art.13a Perception d'une partie de la prestation de vieillesse

L'art. 13a règle les possibilités de perception d'une partie de la prestation de vieillesse. Le projet vise à permettre une transition en douceur entre vie active et retraite. Les besoins personnels des assurés et les conditions du monde du travail étant très divers, les assurés doivent pouvoir adapter au mieux la perception de la prestation de vieillesse à la réduction de leur activité lucrative. Le but est de rendre possible un passage progressif à la retraite. Mais d'un autre côté, il faut aussi protéger les institutions de prévoyance d'un morcellement excessif des retraits et de nombreux et coûteux calculs de rente partielle.

L'art. 13a règle de manière flexible le droit de percevoir la prestation de vieillesse en plusieurs parties. La réglementation prévue correspond pour l'essentiel à la flexibilisation envisagée dans l'AVS. Pour que la flexibilité de l'âge de la retraite déploie pleinement ses effets, il faudra que la flexibilisation s'applique également aux prestations de vieillesse subobligatoires. La réglementation proposée s'applique donc aussi au domaine subobligatoire (cf. art. 49, al. 2, ch. 2 et 2a, p-LPP et art. 89a, al. 6, ch. 2 et 2a, p-CC).

L'assuré peut échelonner la perception de ses prestations de vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers de manière flexible. La combinaison des diverses possibilités offre une grande souplesse et permet un passage progressif à la retraite.

Al. 1: Cet alinéa régit la perception partielle de la prestation de vieillesse sous forme de rente. Tous les assurés doivent avoir la possibilité de percevoir leur prestation de vieillesse sous forme de rente en trois étapes au moins. La limitation à trois étapes vise à protéger les institutions de prévoyance et constitue donc une norme minimale. Les institutions de prévoyance sont ainsi libres de prévoir dans leur règlement un plus grand nombre d'étapes.

Le taux d'occupation de l'assuré avant la première étape n'a aucune importance. Une personne qui travaille par exemple à 50 % aura donc en principe droit au même nombre d'étapes qu'une personne occupée à 100 %.

La présente disposition ne fixe pas de montant minimum en francs pour les pourcentages de rente, car l'art. 37, al. 3, règle déjà la question des rentes minimales. En conséquence, il pourrait arriver qu'une personne faisant valoir son droit à une partie de sa prestation de vieillesse ait droit à une rente dont le montant est inférieur à 10 % de la rente minimale de vieillesse de l'AVS. Mais rien ne justifie une réglementation spéciale supplémentaire, car un montant aussi peu élevé (actuellement 117 francs par mois) ne constitue pas une contribution véritable à l'entretien qui devrait impérativement donner droit à un versement sous forme de rente en dérogation à l'art. 37, al. 3, en vigueur depuis de nombreuses années.

Al. 2: Pour le versement en capital de la prestation de vieillesse, la solution proposée ne prévoit pas de droit à des perceptions échelonnées, mais une limitation à trois étapes. Par conséquent, après deux versements en capital, la personne assurée doit percevoir, lors de la troisième étape, soit la somme restante intégralement sous forme de capital, soit la prestation de vieillesse restante sous forme de rente. Cette limitation est fondamentale, car augmenter le nombre de retraits en capital permet de réduire fortement la progression fiscale. Elle ne peut pas être contournée en assurant le salaire d'un même employeur auprès de plusieurs institutions de prévoyance afin d'augmenter le nombre de retraits possibles. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions d'exécution pour assurer la coordination dans ces situations (cf. com-

mentaire de l'art. 13*d* sur le modèle de l'art. 1*a* OPP 2, par ex.). Par ailleurs, un changement d'institution de prévoyance ne doit pas non plus permettre à l'assuré d'effectuer davantage de retraits en capital. C'est pourquoi une obligation d'informer en cas de changement d'institution de prévoyance est instituée à l'art. 8, al. 3, p-LFLP.

Art. 13b Anticipation de la perception de la prestation de vieillesse

Al. 1: L'assuré ne peut toucher une partie ou la totalité de sa prestation de vieillesse avant d'avoir atteint l'âge de référence réglementaire que si son salaire versé par l'employeur affilié à cette institution de prévoyance, a effectivement été réduit dans la même mesure. La réduction du salaire peut être reconnue comme une retraite anticipée partielle ou totale uniquement si elle intervient au plus tôt à l'âge de 62 ans ou si l'assuré a maintenu sa prévoyance au niveau du salaire antérieur au moins jusqu'à cet âge (art. 33*a* LPP). La réduction ne doit toutefois pas impérativement toucher le salaire assuré en vertu de la loi. Si, par exemple, le salaire annuel d'un assuré passe de 120 000 à 90 000 francs (c'est-à-dire une baisse de 25 %), il pourra percevoir jusqu'à 25 % de sa prestation de vieillesse même s'il est seulement au bénéfice du régime minimal LPP. La réduction du salaire doit avoir un caractère permanent. Si, au moment de la réduction, il est déjà prévisible que le salaire augmentera de nouveau, on ne peut pas parler de «retraite partielle». D'un autre côté, on ne peut évidemment pas exclure qu'un assuré augmente son taux d'occupation à l'avenir. Cela vaut même pour ceux qui ont quitté leur emploi avant l'âge de référence et touchent la totalité de leur rente. Eux aussi peuvent recommencer à travailler, aussi bien chez leur ancien employeur que dans une nouvelle entreprise. Mais dans ce cas, l'assuré qui augmente son taux d'occupation ne peut prétendre à une interruption du versement de la rente afin de percevoir ultérieurement une retraite plus élevée.

Jusqu'à l'âge de référence, aucune personne n'est en principe obligée de percevoir une partie de sa prestation de vieillesse tant qu'elle reste assurée à l'institution de prévoyance. De nombreuses institutions prévoient à l'heure actuelle une solution si le salaire – et donc le salaire assuré – diminue: l'avoir concerné par la réduction est conservé par l'institution et augmente la prestation de vieillesse future (sous forme de rente ou de capital). Cela permet une grande flexibilité. L'idée n'est toutefois pas d'obliger toutes les institutions de prévoyance à offrir cette solution. Si le règlement ne prévoit pas une telle solution, la prestation de vieillesse est versée, sauf si les conditions de l'art. 2, al. 1^{bis}, LFLP sont remplies à raison de la réduction du salaire assuré, auquel cas l'assuré peut demander une prestation de sortie. Si l'assuré ne perçoit pas de prestation de vieillesse et qu'aucune prestation de libre passage n'est transférée, le règlement peut aussi lui donner la possibilité de maintenir l'assurance au niveau du dernier gain assuré, en vertu de l'art. 33*a*.

Al. 2: En coordination avec le 1^{er} pilier, la première étape d'anticipation dans le 2^e pilier doit aussi correspondre à 20 % au moins de la prestation de vieillesse. Mais comme cette disposition vise à protéger les institutions de prévoyance, celles-ci peuvent autoriser l'anticipation d'une prestation moins élevée.

Al. 3: Si une personne réduit son activité lucrative de telle manière que son salaire passe sous le seuil d'accès réglementaire ou légal et qu'elle ne peut donc plus être assurée de façon active, l'ensemble de la prestation de vieillesse restante est exigible. Ce n'est que si la personne assurée continue d'exercer une activité lucrative au

sens de l'art. 2, al. 1^{bis}, LFLP, qu'elle peut exiger, en lieu et place de ladite prestation, une prestation de libre passage.

Art. 13c Ajournement de la perception de la prestation de vieillesse

Al. 1: Après l'âge de référence, les privilèges fiscaux en faveur de la prévoyance professionnelle ne doivent profiter à l'assuré qu'en cas de poursuite du versement d'un revenu professionnel. La prestation de vieillesse ne peut être ajournée que dans la mesure où la personne continue son activité lucrative. Cela vaut aussi dans le domaine de la prévoyance subobligatoire (cf. commentaire de l'art. 49, al. 2, ch. 2a, LPP et 89a, al. 6, ch. 2a, CC).

Si l'assuré a atteint l'âge de référence réglementaire en ayant racheté complètement les prestations réglementaires maximales selon le plan de prévoyance, il ne pourra plus ajourner, au-delà de l'âge de référence, que la part de sa prestation de vieillesse qui correspond proportionnellement au salaire qu'il continue de percevoir. Par exemple, si l'assuré continue de percevoir 60 % de son salaire antérieur, il pourra ajourner au maximum 60 % de sa prestation de vieillesse totale.

Par contre, si l'assuré n'a pas racheté complètement les prestations réglementaires au moment d'atteindre l'âge de référence réglementaire, il doit pouvoir ajourner l'intégralité de la prestation de vieillesse jusqu'à ce que cette lacune de prévoyance soit comblée. Il serait notamment injustifié qu'une personne qui continue à travailler après l'âge de référence ait l'obligation, si son salaire baisse, de percevoir une partie de sa prestation de vieillesse, alors que sa prévoyance présentait des lacunes à l'âge de référence. Il faut au contraire qu'elle puisse combler ces lacunes en continuant à travailler. Si, par exemple, à l'âge de référence, un assuré n'atteint que 75 % de la prestation de vieillesse réglementaire maximale pour son salaire, il peut ajourner cette prestation aussi longtemps que son salaire ne descend pas en dessous de 75 % du salaire qu'il touchait à l'âge de référence.

Al. 2: Le Conseil fédéral doit édicter les dispositions nécessaires pour préciser la prestation de vieillesse maximale ajournable en fonction du salaire que l'assuré réalise encore. Notons que la question se pose même sans baisse de salaire, en raison de l'ajournement de la prestation de vieillesse. Or, il ne faut pas que l'augmentation de la prestation de vieillesse due à l'ajournement et au versement de cotisations supplémentaires en vertu de l'art. 33b LPP ait pour conséquence qu'une personne qui touche toujours le même salaire soit contrainte de percevoir une partie de sa prestation de vieillesse.

Le Conseil fédéral adaptera également l'ordonnance sur le libre passage afin que l'assuré ne puisse ajourner la perception de sa prestation de vieillesse au-delà de l'âge de référence que s'il poursuit une activité lucrative. La réglementation du pilier 3a va déjà dans ce sens (cf. art. 3, al. 1, OPP 3).

Art. 13d Assurance auprès de plusieurs institutions de prévoyance

Les dispositions impératives, en particulier la limitation à trois étapes pour le versement des prestations de vieillesse sous forme de capital, pourraient être facilement contournées en assurant le salaire réalisé auprès d'un employeur dans plusieurs institutions de prévoyance et en comptant les étapes séparément dans chaque institution. Le Conseil fédéral est chargé, par la let. b, de régler la coordination. Une disposition comparable existe déjà pour coordonner, dans le cadre de l'adéquation,

l'assurance d'un salaire dans plusieurs institutions de prévoyance (cf. art. 1a , al. 1, OPP 2).

Art. 14 Montant de la rente de vieillesse

Al. 1: Cet alinéa doit être adapté afin de régler le droit aux prestations de vieillesse également dans les cas où la retraite advient avant ou après l'âge de référence.

Al. 2: Le taux de conversion minimal est fixé à 6 % pour les hommes et les femmes à l'âge de référence (aujourd'hui 6,8 %). Il n'est toutefois pas adéquat de procéder à l'adaptation de ce taux en une étape, c'est pourquoi des dispositions transitoires s'imposent (cf. dispositions transitoires, let. b). La compétence de fixer des taux adaptés actuariellement pour la perception de prestations de vieillesse avant et après l'âge de référence est déléguée au Conseil fédéral.

Al. 3: Etant donné que le taux de conversion minimal est lié à des incertitudes, notamment en ce qui concerne l'évolution des taux d'intérêt, le Conseil fédéral devra le réexaminer plus fréquemment qu'aujourd'hui. D'après le droit en vigueur, le Conseil fédéral soumet un rapport 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. Par ailleurs, bien que l'on soit aujourd'hui dans un contexte où une baisse de ce taux est nécessaire, il pourrait être relevé à l'avenir si, par exemple, les rendements des capitaux devaient augmenter durablement.

Le but du rapport est de montrer l'évolution récente des bases techniques sur lesquelles repose le réexamen du taux de conversion minimal. Il s'agit de données biométriques (évolution de l'espérance de vie, etc.) et de données ayant trait au marché des capitaux (expectatives de rendement). En cas d'écart, le rapport esquissera les mesures envisageables.

Art. 15, al. 1, let. a et c

Let. a: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP).

Let. c: L'art. 79b p-LPP prévoit que le montant racheté doit d'abord être crédité à l'avoir de vieillesse LPP dans la mesure où l'assurance obligatoire présente des lacunes étant donné l'âge et le salaire assuré de l'assuré. Par conséquent, il est nécessaire de compléter le présent article régissant l'avoir de vieillesse LPP. Cf. aussi le commentaire de l'art. 79b p-LPP.

Art. 16 Bonifications de vieillesse

L'art. 16 fixe les bonifications de vieillesse. Afin de compenser l'adaptation du taux de conversion minimal et de maintenir le niveau actuel des prestations dans l'assurance obligatoire, le projet prévoit de renforcer le processus d'épargne. Cela passe par l'adaptation des bonifications de vieillesse.

A l'heure actuelle, les taux de bonifications de vieillesse sont de 7 % pour les personnes de 25 à 34 ans, 10 % pour celles de 35 à 44 ans, 15 % pour celles de 45 à 54 ans et 18 % à partir de 55 ans. Ils sont appliqués à un salaire qui tient compte d'une

déduction de coordination. Les nouveaux taux proposés sont plus bas, mais ils sont appliqués à un salaire sans déduction de coordination, c.-à-d. à un salaire d'un montant plus élevé (cf. commentaire de l'art. 8 p-LPP). Ceci mène à un renforcement du processus d'épargne, lequel est plus significatif pour les assurés disposant de revenus plutôt modestes.

Afin de ne pas défavoriser les travailleurs âgés sur le marché du travail, il est proposé d'aplanir les différences entre les âges. Concrètement, le taux des 45 à 54 ans et celui des plus de 55 ans sont portés au même niveau. Cette modification doit favoriser l'emploi des travailleurs âgés.

L'obligation légale de prélever des bonifications de vieillesse prend fin à l'âge de référence. Par la suite, il est possible de verser des bonifications supplémentaires dans le cadre de la prévoyance plus étendue en application de l'art. 33b.

Art. 17, 2^e phrase

Lorsqu'un assuré touche un pourcentage de sa rente de vieillesse, il a droit aux rentes pour enfant de manière proportionnelle. En raison de l'introduction du droit légal à un pourcentage de la rente de vieillesse, il est nécessaire de prévoir pour les rentes pour enfant visées à l'art. 17 la même règle que celle applicable aux rentes pour enfant versées en complément d'une rente d'invalidité (art. 25).

Art. 20a, al. 1, phrase introductive

Malgré l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré¹³⁷, qui a introduit l'art. 19a LPP, l'art. 20a LPP ne mentionne pas l'art. 19a LPP, mais se réfère uniquement aux art. 19 et 20 LPP. Il faut donc adapter les renvois en ajoutant l'art. 19a LPP.

Art. 21, al. 3

Selon la réglementation en vigueur, en cas de décès d'un assuré qui ne touchait pas encore de rente, le montant des prestations de survivants est calculé en pourcentage de la rente d'invalidité à laquelle aurait eu droit l'assuré à cette date s'il était devenu invalide. Si, à son décès, l'assuré touchait une rente de vieillesse ou d'invalidité, la rente de survivants est calculée en pourcentage de la rente effectivement perçue. Cependant, la réglementation en vigueur ne règle pas la situation d'une personne qui a déjà atteint l'âge de référence et ne peut donc plus devenir invalide, mais qui ne touche pas encore de rente de vieillesse. Ce cas particulier sera réglé par le nouvel al. 3. De cette manière, l'amélioration des prestations obtenue grâce à la poursuite de l'activité lucrative et à l'ajournement de la prestation de vieillesse a un impact non seulement sur la prestation de vieillesse, mais aussi sur les prestations de survivants.

Art. 24, al. 2, 3, let. b et 4

Al. 2: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP). La rente d'invalidité est calculée à l'aide du taux de conversion applicable pour l'assuré concerné à l'âge de référence. Le taux de conversion minimal est défini à l'art. 14, al. 2, ainsi que, pour

¹³⁷ RS 211.231

les classes d'âge transitoires, par le Conseil fédéral sur la base de la let. b des dispositions transitoires. La 2^e phrase, qui règle le passage du taux de conversion minimal de 7,2 à 6,8 % peut être supprimée, puisque la période transitoire correspondante est terminée. Conserver cette règle dépassée risquerait de semer la confusion.

Al. 3, let. b: Le calcul de l'avoir de vieillesse déterminant pour la fixation de la rente d'invalidité ne change pas, mais la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP). En ce qui concerne l'âge de référence pour les femmes, cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP.

Al. 4: La notion de salaire «coordonné» est remplacée par celle de «salaire assuré» (cf. commentaire de l'art. 8 p-LPP).

Art. 26, al. 3, 2^e phrase

Les termes «lors de la naissance du droit à une prestation de vieillesse» sont remplacés par «lorsque l'assuré atteint l'âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP).

Art. 31 Principe

La notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP). Par ailleurs, il ne faut plus parler de l'«entrée en vigueur de la présente loi» mais préciser la date en question.

Art. 33a, al. 2

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP).

Art. 33b, titre Activité lucrative après l'âge de référence

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP).

Art. 36, al. 1

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP). Une adaptation rédactionnelle supplémentaire est nécessaire dans la version italienne.

Art. 37, al. 2

Le renvoi doit être adapté en raison de la flexibilisation de la perception de la prestation de la vieillesse. Il doit mentionner les art. 13 à 13d.

Le Conseil fédéral ne souhaite pas proposer, dans le projet, de modification matérielle de cet article. L'assuré pourra donc toujours demander que le quart de son avoir de vieillesse LPP lui soit versé sous la forme d'une prestation en capital. La question d'une modification éventuelle doit être étudiée dans un autre cadre, compte

tenu du contexte plus large des prestations complémentaires¹³⁸. Rappelons que l'assuré ne peut faire valoir qu'une seule fois son droit à un tel versement en vertu de l'art. 37, al. 2, même s'il perçoit sa prestation de vieillesse en plusieurs étapes¹³⁹.

Art. 41, al. 3

La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP).

Art. 44, al. 1

Faute de base légale claire, la question de l'affiliation des indépendants sans personnel à une institution collective est actuellement controversée¹⁴⁰. D'après l'art. 44 LPP en vigueur, un indépendant qui n'a pas de personnel peut s'affilier auprès de l'institution de prévoyance de sa branche professionnelle. Or, l'indépendant qui ne dispose pas d'une institution de prévoyance dans sa profession n'a pas d'autre choix que l'institution supplétive. Le postulat «Deuxième pilier pour les indépendants travaillant seuls» (12.3981), qui traite de cette question, a été adopté par le Conseil national le 20 mars 2013. L'art. 44, al. 1, let. c, p-LPP donne une alternative à l'affiliation à l'institution supplétive: un indépendant peut s'affilier à une autre institution de prévoyance si les dispositions réglementaires de celle-ci le prévoient. La présente extension des possibilités d'affiliation pour les indépendants sans personnel ne revient nullement à admettre une «prévoyance à la carte». En effet, il faut toujours respecter le principe de collectivité (art. 1, al. 3, LPP en relation avec l'art. 1c OPP 2), comme l'exige la phrase introductive de l'art. 44, al. 1 p-LPP.

Il convient de relever que, dans ce contexte, les dispositions sur le rachat de l'art. 60a, al. 2, OPP 2 sont également applicables.

Art. 46, al. 1

Le seuil d'accès de 14 040 francs prévu par les art. 2 et 7 p-LPP s'applique aussi à l'assurance facultative en cas d'activité lucrative pour plusieurs employeurs. Cette adaptation facilite donc l'accès non seulement à l'assurance obligatoire, mais également à l'assurance facultative en cas d'emplois multiples.

¹³⁸ Cf. décisions de principe du 25 juin 2014 en vue d'une réforme des prestations complémentaires

¹³⁹ Cf. message du 1^{er} mars 2000 relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (1^{re} révision LPP), FF **2000** 2495 ss, en partic. 2551.

¹⁴⁰ Cf. circulaire n° 1 «Loi fédérale adaptant l'AIFD à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle» de l'Administration fédérale des contributions [AFC] du 30.1.1986 et notice de l'AFC «Critères à remplir par l'institution de prévoyance de la branche professionnelle permettant aux indépendants [avec ou sans personnel] de s'assurer» du 13.6.1988; voir également les ATF 2C_309/2007 du 11.12.2007 et 2P.127/2001 du 21.12.2001, ainsi que les Bulletins de la prévoyance professionnelle n° 11, ch. 67, et n° 48, ch. 281.

Art. 49, al. 1, 2^e phrase, al. 2, ch. 2, 2a et 27

Al. 1, 2^e phrase: La notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» (cf. commentaire de l'art. 13, al. 1, p-LPP).

Al. 2, ch. 2 et 2a: L'art. 49, al. 2, énumère toutes les dispositions qui s'appliquent également à la prévoyance plus étendue offerte par les institutions de prévoyance enveloppantes.

Dans sa teneur actuelle, qui date de la 1^{re} révision de la LPP, le ch. 2 est caduc puisque la disposition relative aux «versements supplémentaires pour la retraite anticipée» se trouvait dans la 11^e révision de l'AVS, qui n'est pas entrée en vigueur. En revanche, il faut mentionner ici une nouvelle disposition de la LPP introduite par le projet (cf. commentaire de l'art. 89a, al. 6, ch. 2, p-CC).

Al. 2, ch. 27: Du moment que le champ d'application de l'art. 87 LPP est étendu aux institutions de prévoyance actives exclusivement dans le domaine subobligatoire (cf. commentaire de l'art. 89a, al. 6, ch. 24, p-CC), il doit aussi l'être, pour des raisons de cohérence, aux institutions de prévoyance enveloppantes.

Art. 51, al. 3 et 3^{bis}

Al. 3: La question de la mise en œuvre correcte de la gestion paritaire se pose principalement dans les institutions collectives et communes. Il arrive souvent qu'il n'y ait pas d'élections démocratiques directes au sein de l'organe suprême. Pour y remédier, il est important de garantir que tous les salariés aient la possibilité de participer à l'élection et soient informés de celle-ci.

Tous les salariés doivent posséder le droit de vote actif, c'est-à-dire le droit d'élire, ainsi que le droit de vote passif, à savoir le droit d'être élu. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les règlements pourront toujours prévoir un droit de vote passif pour des tiers, tels que des spécialistes externes. En revanche, des clauses réglementaires réservant le droit de se porter candidat aux seuls membres de l'organe paritaire de l'institution de prévoyance seront exclues à l'avenir.

Le droit de vote peut continuer à être exercé directement ou indirectement. En cas d'élections indirectes, les délégués doivent avoir été préalablement élus par les assurés et non pas désignés par un tiers. L'élection des candidats doit s'effectuer sur la base de listes électorales ouvertes à tous les salariés. Cette procédure électorale renforce la légitimité des représentants des salariés et garantit un meilleur processus démocratique. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation d'établir des listes de candidats.

Les autorités de surveillance ne pourront plus admettre un autre mode de représentation en raison de la structure de l'institution de prévoyance. Ces nouvelles dispositions valent en principe pour toutes les institutions de prévoyance. Toutefois, les institutions de prévoyance ont en outre la possibilité de prévoir dans leur règlement que les salariés sont représentés par des membres d'organisations de travailleurs, comme c'est déjà partiellement le cas en pratique dans les institutions d'associations par exemple. Ces solutions qui ont fait leurs preuves et qui n'ont pas donné lieu à des critiques doivent en effet pouvoir perdurer.

Al. 3^{bis}: Pour des raisons de systématique, la dernière phrase de l'al. 3 actuel est déplacée pour devenir l'al. 3^{bis}, mais elle ne change pas sur le plan matériel.

Art. 52, al. 2, 2^e phrase

A la suite d'une omission législative lors de l'ajout de l'al. 2 dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, le délai de prescription pour la réparation du dommage n'a pas été coordonné avec le droit pénal, dans les cas où celui-ci prévoit un délai de prescription plus long. Une telle coordination est cependant usuelle dans la LPP (cf. p. ex. art. 35a, al. 2, et 56a, al. 3). Cet oubli doit donc être réparé.

Art. 53a Dispositions d'exécution

Let. a: L'ancienne let. b de l'art. 53a LPP a été abrogée dans le cadre de la réforme structurelle. Elle prévoyait que le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes et les institutions en charge des placements et de l'administration de la fortune de prévoyance. Dans la documentation relative à la modification législative en question, rien ne laisse penser que l'habilitation de personnes externes à exercer l'activité de gestionnaire de fortune ait été envisagée lors de la suppression de cette norme de délégation.

L'art. 48f, al. 4, OPP 2 (en vigueur depuis le 1.1.2014) précise le cercle des personnes externes qui peuvent être chargées de la gestion de fortune dans la prévoyance professionnelle. Les gestionnaires de fortune indépendants n'en font pas partie. Cela porte atteinte à la liberté économique (art. 27 Cst.), même si l'art. 48f, al. 5, OPP 2 prévoit que la CHS PP peut, sur demande, habiliter d'autres personnes ou institutions à exercer la gestion de fortune, atténuant ainsi la limitation.

Cependant, toute limitation d'un droit fondamental nécessite une base légale claire. Comme l'art. 51b LPP auquel l'art. 48f, al. 2, OPP 2 se réfère est formulé de manière relativement ouverte et que l'atteinte à la liberté économique peut être considérée comme assez importante, la réintroduction de l'ancienne disposition de l'art. 53a, let. b, LPP (à la let. a) fournit la clarté requise.

Let. b et c: Pour des raisons de systématique, les let. a et b sont déplacées et deviennent les let. b et c. Il est également expressément précisé que ces dispositions concernent évidemment aussi les institutions, et pas seulement les personnes physiques.

Art. 53d, al. 1, 3^e phrase

Si la doctrine et la jurisprudence¹⁴¹ admettent qu'une institution peut exceptionnellement renoncer à procéder à une liquidation partielle lorsque les fonds libres sont peu élevés comparativement aux frais qu'occasionnerait l'exécution d'une liquidation partielle, il arrive que la mise en œuvre d'une telle procédure soit exigée malgré le surcroît disproportionné de travail administratif et de coûts qui en résultent.

De même, en cas de découvert de peu d'importance, il arrive qu'un employeur décide de combler financièrement le découvert existant lorsqu'un groupe d'assurés sort de l'effectif. Ainsi, ces assurés disposent tout de même de 100 % de leur prestation de libre passage. Là encore, il faut éviter que l'institution de prévoyance ne doive procéder à une liquidation partielle en raison des charges disproportionnées que cela entraînerait.

¹⁴¹ ATF 135 V 113 et Bulletin de la prévoyance professionnelle no 24, ch. 148

Il convient donc de donner au Conseil fédéral la compétence de régler ce genre de cas. Il s'agira de trouver un juste milieu entre la protection des prétentions des assurés et l'objectif d'éviter des charges disproportionnées, par exemple en fixant une fourchette (en pour-cent du taux de couverture) à l'intérieure de laquelle il peut être renoncé à une liquidation partielle.

Art. 56, al. 1, let. i

Le fonds de garantie se voit attribuer la tâche de verser des subsides pour compenser les effets de l'adaptation du taux de conversion minimal pour les rentes de vieillesse de la génération transitoire (pour plus de détails cf. ch. 2.2.3.3). En vertu des dispositions transitoires, le Conseil fédéral définira les conditions préalables auxquelles le versement de ces subsides est subordonné. Conformément à l'art. 59 LPP, il établira également le financement nécessaire à cette fin, qui sera supporté par toutes les institutions de prévoyance soumises à la LPP. Ces dispositions figureront dans l'ordonnance du 22 juin 1998 sur le «fonds de garantie LPP» (OFG)¹⁴². Seules les prestations relevant de la prévoyance professionnelle obligatoire seront à la base de ce financement.

Art. 58, al. 1 et 2

Actuellement, le taux moyen des bonifications de vieillesse définies à l'art. 16 est d'environ 12 % des actuels salaires coordonnés (lesquels tiennent compte d'une déduction de coordination). Avec l'adaptation prévue, on peut estimer que ce taux moyen va passer à environ 10 % des salaires assurés (lesquels ne connaissent pas de déduction de coordination). Afin de maintenir plus ou moins inchangé le volume des subsides pour structure d'âge défavorable versés par le fonds de garantie, il convient de modifier la limite y donnant droit en la faisant passer de 14 % à 11,25 % (al. 1). Par ailleurs, il faut adapter la valeur moyenne qui sert de référence à une éventuelle intervention du Conseil fédéral en cas d'écart notable sur le plan national et la fixer à 10 % (al. 2).

Art. 60, titre et al. 2, let. f

Une nouvelle tâche est attribuée à l'institution supplétive en vertu de l'art. 60a p-LPP. La liste des tâches figurant à l'art. 60, al. 2, doit donc être adaptée (cf. aussi le commentaire de l'art. 60a p-LPP). L'institution supplétive doit tenir à cette fin un compte séparé, comme pour les comptes de libre passage conformément à l'art. 4, al. 2, LFLP.

Art. 60a Versement de l'avoir de libre passage sous forme de rente

Al. 1: Cette disposition doit permettre aux personnes qui sortent de la prévoyance professionnelle avant l'âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse de toucher une rente viagère même lorsqu'elles ne réintègrent pas la prévoyance professionnelle avant l'âge de référence. Une telle réglementation est particulièrement importante pour les personnes qui quittent la vie active contre leur gré, par exemple parce qu'elles ne trouvent plus d'emploi ou ont réduit leur taux d'occupation ou abandonné leur emploi pour assumer des tâches éducatives.

¹⁴² RS 831.432.1

Al. 2: L'avoir de libre passage peut être perçu sous forme de rente au plus tôt à l'âge minimal pour la perception de la prestation de vieillesse. L'âge minimal correspond ainsi à la réglementation générale prévue dans le cadre de la présente réforme afin de flexibiliser la retraite.

Al. 3: Lorsqu'un bénéficiaire de rente décède, les survivants au sens des art. 19, 19a et 20 doivent avoir droit à des rentes de survivants. Dans le cas contraire, le risque de pauvreté serait bien réel.

Al. 4: L'institution supplétive peut par ailleurs prévoir d'autres bénéficiaires dans son règlement, dans le respect de l'art. 20a. Une disposition réglementaire pourrait par exemple permettre à la personne ayant formé une communauté de vie avec l'assuré pendant les cinq années précédant le décès de ce dernier de toucher une rente de survivant.

Le renvoi à l'art. 37, al. 3, permet à l'institution supplétive de ne pas verser de rente d'un montant inférieur à 10 % de la rente minimale de vieillesse de l'AVS.

Al. 5: L'institution supplétive assume seule les risques liés aux rentes qu'elle doit verser en vertu de cet article. Il faut donc qu'elle soit libre de prévoir une solution autofinancée. En outre, ces prestations sont couvertes par le fonds de garantie de la même manière que les autres rentes en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance ou de la collectivité. Une base correspondante existe déjà à l'art. 56, al. 1, let. b, qui prévoit que le fonds de garantie couvre les prestations légales dues par des institutions de prévoyance devenues insolubles. La forme spéciale de versement de la prestation de libre passage prévue aux art. 60, al. 2, let. f, et 60a constitue une prestation légale sui generis.

Par ailleurs, le projet relatif au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce, actuellement devant le Parlement, prévoit l'octroi d'un droit au versement de la prestation de libre passage sous forme de rente à une autre catégorie de personnes: les personnes qui touchent une part de rente ou une prestation de sortie dans le cadre du partage de la prévoyance pourront faire transformer cette prestation en rente par l'institution supplétive¹⁴³.

Art. 62, al. 1, let. c

Il s'agit d'une simple adaptation rédactionnelle: l'«organe de contrôle» est remplacé par l'«organe de révision».

Art. 64a, al. 1, let. h

Jusqu'au 31 décembre 2011, l'OFAS examinait chaque année, sur la base des données des autorités de surveillance, la situation financière des institutions de prévoyance et faisait rapport au Conseil fédéral (art. 44a OPP 2 dans sa version du 23 octobre 2002¹⁴⁴). Avec l'entrée en vigueur de la réforme structurelle le 1^{er} janvier 2012, cette disposition a été abrogée, de sorte que l'OFAS a cessé de rédiger ce rapport¹⁴⁵. Jusqu'à présent, la CHS PP a effectué chaque année une enquête sur la

¹⁴³ Cf. message du 29 mai 2013 concernant la révision du code civil suisse (partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce), FF 2013 4341.

¹⁴⁴ RO 2002 3904

¹⁴⁵ Cf. commentaire de l'abrogation de l'art. 44c OPP 2 dans le Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 123, p. 65.

situation financière des institutions de prévoyance. Celle-ci lui permet d'anticiper les possibles faiblesses du système de la prévoyance professionnelle et de mieux ajuster les mesures de haute surveillance aux besoins réels. Il est donc proposé d'étendre le catalogue des tâches de la CHS PP et de faire reposer cette activité spécifique sur une base légale formelle. La nouvelle *let. h* a pour seul but d'autoriser la CHS PP à mener des enquêtes sur l'état du système de la prévoyance professionnelle (et non sur l'état de certaines institutions de prévoyance). Il ne s'agit nullement d'une base pour introduire une surveillance de la solvabilité. Etant donné que la majeure partie des informations requises sont détenues par les institutions de prévoyance, la nouvelle disposition prévoit que la CHS PP (et, par délégation, son secrétariat) pourra collecter directement auprès des institutions de prévoyance les données nécessaires pour l'élaboration de ce rapport, sans passer par les autorités de surveillance. Lesdites institutions seront donc tenues de mettre les données nécessaires à la disposition de la CHS PP. Cette procédure simplifiée apportera un gain de temps qui garantira au rapport son caractère actuel.

Art. 64c, al. 2, let. a

Al. 2, let. a: Le texte actuel de l'art. 64c, al. 2, let. a, est source d'incertitude en ce qui concerne la fixation de la taxe annuelle de surveillance en fonction du «nombre d'assurés». Lors de l'instauration de la CHS PP, le niveau de la taxe annuelle a été calculé en tenant compte non seulement du nombre d'assurés actifs, mais également du nombre de rentes versées. Mais l'art. 64c ne se réfère qu'aux assurés. Il est donc nécessaire de compléter cet article, en précisant qu'il faut prendre en compte toutes les rentes versées, et non pas le nombre de rentiers. La perception de la taxe basée sur les rentes versées est plus simple à gérer pour les institutions de prévoyance qu'une taxe en fonction du nombre de rentiers, car elles n'ont pas besoin d'appliquer de critère de distinction entre rente principale et rente accessoire (par ex. rentes pour enfant). Les versements en capital ne sont pas pris en considération.

Art. 65, al. 2^{bis} et 2^{ter}

Al. 2^{bis}: Les institutions de prévoyance doivent respecter des principes collectifs pour la fixation des cotisations servant à couvrir les risques de décès et d'invalidité. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il reviendra à l'expert en matière de prévoyance professionnelle d'émettre, sur la base de son expertise actuarielle, une recommandation quant au montant des cotisations de risque à l'intention de l'organe compétent de l'institution de prévoyance. Toutefois, il ne sera plus possible de fixer individuellement les cotisations de risque dans la prévoyance professionnelle en appliquant les principes de l'assurance-vie individuelle, comme le font aujourd'hui certaines institutions collectives non autonomes et autonomes. Dans le cas des institutions collectives non autonomes, le problème vient de ce que les institutions de prévoyance reportent généralement sur les assurés les cotisations de risque telles qu'elles ont été calculées par la compagnie d'assurance, c'est-à-dire sous une forme fortement individualisée. Les institutions collectives autonomes sont ainsi déjà contraintes, pour des raisons de concurrence, de prévoir une certaine individualisation, car elles ne pourraient autrement pas proposer d'offres concurrentielles aux «bons risques». L'individualisation engendre toutefois des disparités considérables dans le montant des cotisations de risque au sein d'un même collectif, ce qui va à l'encontre de la solidarité sur laquelle repose la prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral se voit accorder la compétence de préciser le principe d'une prise en

charge collective des risques de décès et d'invalidité. Il doit rester possible de former divers collectifs d'assurés à l'échelle d'une entreprise ou d'une caisse de pension, sur la base de critères objectifs comme la fonction ou l'activité exercée.

Al. 2^{ter}: Pour des raisons de systématique, l'actuel al. 2^{bis} est déplacé à l'al. 2^{ter}, mais il ne change pas sur le plan matériel.

Art. 75 Contraventions

L'art. 75 est adapté pour répondre aux principes actuels de rédaction législative des dispositions du droit pénal accessoire.

L'actuel art. 75, ch. 1, par. 4, prévoit une peine d'emprisonnement ou une amende de 10 000 francs au maximum. Les délits mentionnés aux par. 1 à 3 sont par conséquent des contraventions. Lors de la révision de la partie générale du code pénal, la peine d'emprisonnement a été supprimée pour cette catégorie de délits. Les contraventions ne peuvent donc être punies que d'une amende. La réglementation explicite figurant au ch. 2 étant devenue superflue suite à des adaptations législatives, elle peut être supprimée. Le principe de l'opportunité des poursuites pénales permet en effet déjà de renoncer aux poursuites pénales dans les cas de peu de gravité (art. 8, al. 1, du code de procédure pénale¹⁴⁶ et art. 52 CP¹⁴⁷).

Art. 76 Délits

L'art. 76 est lui aussi adapté pour répondre aux principes actuels de rédaction législative des dispositions du droit pénal accessoire. L'«organe de contrôle» est remplacé par l'«organe de révision».

En vertu de l'art. 333, al. 2, CP, l'emprisonnement de moins de six mois et les amendes jusqu'à 30 000 francs sont remplacés par une peine pécuniaire. Parallèlement, l'actuel renvoi à l'art. 53 LPP, au par. 5 (qui devient la let. e), est supprimé et remplacé par «obligations légales». L'art. 53 LPP a en effet été abrogé depuis le 1^{er} janvier 2012, suite à la réforme structurelle.

Art. 79b, al. 1, 1^{bis}, 1^{ter}, 2 et 4

Al. 1: La nouvelle teneur de l'art. 79b, al. 1, confère à l'assuré le droit de racheter les prestations réglementaires. Actuellement, le droit au rachat est certes prévu par de nombreuses institutions de prévoyance, mais il n'est pas expressément garanti par la LPP. En effet, l'actuel art. 79b, al. 1, se limite à une formulation potestative. Quant à l'art. 9, al. 2, LFLP, il s'applique uniquement aux rachats lors de l'entrée dans l'institution de prévoyance et non au rachat en cours d'assurance.

Al. 1^{bis}: Le droit en vigueur ne règle pas la question de savoir si le rachat doit être crédité à l'avoir de vieillesse LPP ou à la partie subobligatoire de l'avoir de prévoyance professionnelle de l'assuré. La présente disposition remédie à l'insécurité juridique actuelle sur ce point en précisant que le montant racheté doit d'abord servir à combler une lacune dans l'avoir de vieillesse LPP. Cette mesure bénéficiera notamment aux personnes qui ont un avoir de vieillesse LPP incomplet par rapport à l'avoir de vieillesse LPP maximal de leur classe d'âge et à leur salaire assuré, par

¹⁴⁶ RS 312.0

¹⁴⁷ RS 311.0

exemple suite à des périodes d'interruption du travail et du versement des cotisations au 2^e pilier.

Al. 1^{er}: L'avoir de vieillesse LPP maximal est calculé sur la base des art. 8, 15 et 16 et correspond à celui d'une personne assurée chaque année à la LPP depuis l'âge minimal pour l'épargne-vieillesse prévu par l'art. 7, al. 1. Le montant racheté devra d'abord être crédité à l'avoir de vieillesse LPP jusqu'à hauteur de ce maximum. C'est seulement lorsque l'avoir de vieillesse LPP maximal sera atteint que le montant racheté sera crédité à la partie surobligatoire de l'avoir de prévoyance de l'assuré. Cette règle s'applique au rachat et ne concerne pas les remboursements des versements anticipés pour la propriété du logement (art. 30d) ni les rachats dans les cas de divorce ou de dissolution judiciaire du partenariat enregistré (art. 22c LFLP). L'OFAS publiera un tableau pour le calcul de l'avoir de vieillesse LPP maximal possible.

Al. 2: Les personnes qui anticipent la totalité de leur prestation de vieillesse et qui, ultérieurement, réalisent à nouveau un salaire supérieur au seuil d'accès fixé à l'art. 2, al. 1, sont à nouveau assurées auprès d'une institution de prévoyance. Comme la retraite anticipée implique généralement une réduction de la prestation de vieillesse, il est judicieux que ces personnes soient assurées pour leur nouvelle activité lucrative jusqu'à l'âge de référence, afin de réduire, voire de compenser intégralement, la réduction de leur prestation. Toutefois, les personnes qui perçoivent déjà une prestation de vieillesse sous forme de rente ou qui ont déjà touché une prestation sous forme de capital ne doivent pas pouvoir reconstituer une prévoyance complète par le biais de rachats assortis d'avantages fiscaux. Le problème peut aussi se poser lors du versement d'une partie de la prestation de vieillesse avant l'âge de référence lorsque l'assuré a encore des possibilités de rachat. Dans ces cas, il faut tenir compte de la rente en cours ou de la prestation versée en capital pour déterminer les possibilités de rachat. Comme il s'agit de cas particuliers de rachat, cette coordination doit être réglée par voie d'ordonnance.

Al. 4: La non-limitation des rachats en cas de divorce se réfère exclusivement à l'alinéa 3, comme cela résulte des travaux préparatoires de cet article. Cette précision expresse permet d'écarter toute incertitude juridique à ce sujet. En outre, la version italienne est corrigée, car elle se réfère par erreur à l'al. 2.

Art. 81b Déduction des cotisations en cas de maintien de la prévoyance après l'interruption de l'assurance obligatoire

Sur la base de l'art. 47 LPP, les personnes qui cessent d'être assujetties à l'assurance obligatoire ont la possibilité de maintenir volontairement leur prévoyance professionnelle ou leur seule prévoyance vieillesse. Toutefois, le droit en vigueur ne règle pas explicitement dans quelle mesure les cotisations versées par les personnes assurées facultativement en vertu de l'art. 47 peuvent être déduites des revenus imposables au niveau fédéral, cantonal et communal. Le nouvel art. 81b vise donc à clarifier cette question.

Selon la pratique fiscale actuelle, la déductibilité de ces cotisations est basée implicitement sur l'art. 81 LPP. Cependant, si la personne assurée facultativement n'a pas de revenu soumis à l'AVS, la déductibilité fiscale est alors limitée à deux ans. Cette limitation résulte de l'art. 1, al. 2, d'après lequel le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle ne doit pas dépasser le revenu soumis aux cotisations AVS, et une exception à ce principe n'est admissible que pour une courte durée. Cette limitation

continuera de s'appliquer, sous réserve des exceptions prévues par le nouvel art. 81b, et elle sera désormais ancrée dans la loi, pour des raisons de transparence et de sécurité du droit.

L'al. 2 constitue une exception au principe de l'al. 1: les personnes qui sont licenciées entre 58 et 60 ans peuvent déduire fiscalement leurs cotisations jusqu'à l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse. Cette réglementation assure aux personnes qui sont licenciées à un âge où l'expérience montre qu'il est très difficile de retrouver un emploi de pouvoir quand même prétendre à une rente viagère de la prévoyance professionnelle. Le but de la prolongation de la déductibilité fiscale selon l'al. 2 est donc que les personnes concernées puissent bénéficier d'une rente viagère. C'est pourquoi la prestation de vieillesse doit être perçue sous forme de rente, sous réserve de l'art. 37, al. 3. Sinon, cette prolongation pourrait alors être utilisée exclusivement à des fins d'optimisation fiscale.

Pour les personnes qui ont déjà atteint l'âge de 60 ans au moment de leur licenciement, c'est le principe de l'al. 1 qui s'applique, car elles vont atteindre dans les deux ans l'âge minimal pour la perception des prestations de vieillesse. Si on appliquait à celles-ci l'al. 2, leur situation serait moins bonne qu'actuellement.

Art. 86b, al. 1, let. a

La notion de salaire «coordonné» est remplacée par celle de «salaire assuré» (cf. commentaire de l'art. 8 p-LPP).

Art. 97, al. 1^{bis}, 1^{re} phrase, et 1^{er}

En vertu de la compétence qui lui est conférée par l'al. 1^{bis}, le Conseil fédéral édictera des prescriptions afin que l'OFS ait la possibilité d'établir des bases actuarielles (par exemple: date de naissance, date du décès, sexe, âge du conjoint survivant, âge des enfants/orphelins etc.). Elles serviront le cas échéant à cerner l'espérance de vie des rentiers des institutions de prévoyance, laquelle est, avec le taux d'intérêt technique, l'un des deux paramètres essentiels pour la fixation du taux de conversion minimal.

Afin que l'OFS puisse mener à bien cette tâche, il doit pouvoir obtenir les données nécessaires de la part des institutions de prévoyance concernées, y compris le numéro d'assuré AVS de tous les assurés actifs et de toutes les personnes pour lesquelles une rente est versée. L'art. 48, al. 4, LPP habilite déjà les institutions de prévoyance enregistrées à utiliser le numéro d'assuré AVS. Ce numéro est communiqué par les organes de l'AVS, conformément à l'art. 50a, al. 1, LAVS.

Le Conseil fédéral précisera par voie d'ordonnance quelles sont les données nécessaires en question. En outre, l'OFS édictera un règlement d'exécution qui mentionnera notamment dans le détail l'utilisation du numéro AVS, avec les liens possibles, la pseudonymisation et l'anonymisation, ainsi que le cryptage et la gestion y relative.

Cette livraison obligatoire de données par les institutions de prévoyance a uniquement pour but d'obtenir des bases actuarielles de grand qualité. En outre, l'utilisation du numéro d'assuré AVS permet de faire le lien entre les différentes données statistiques d'une même personne et de disposer ainsi d'informations fiables et utiles.

C'est pourquoi les institutions de prévoyance sollicitées par l'OFS devront en particulier gérer le numéro d'assuré AVS (al. 1^{er}). Actuellement, il existe un droit à l'utiliser, contre paiement d'émoluments. L'art. 134^{sexies} RAVS devra être modifié pour que les institutions de prévoyance concernées n'aient plus à payer d'émoluments. En contrepartie, les institutions de prévoyance livreront gratuitement les données nécessaires à l'OFS.

*Dispositions transitoires de la modification du ...
(Réforme de la prévoyance vieillesse 2020)*

a. Rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité en cours

La let. a reprend telle quelle la let. a, al. 1, de la disposition transitoire de la modification du 3 octobre 2003, ce qui garantit que le taux de conversion minimal ne déploiera ses effets qu'au moment de la conversion de l'avoir de vieillesse en rente et qu'il n'aura pas d'influence sur les rentes en cours.

b. Taux de conversion minimal

Par cette disposition transitoire, le législateur prescrit en combien de temps la réduction du taux de conversion minimal doit être effectuée. Le délai prévu sera toutefois plus court que pour la 1^{re} révision de la LPP, afin de mettre le plus rapidement possible un terme au déséquilibre existant.

Le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer le taux de conversion minimal pour une période transitoire. Afin de tenir compte de la situation des institutions de prévoyance tout en permettant aux mesures de compensation de déployer leurs effets, le Conseil fédéral prévoit de ramener ce taux de 6,8 à 6 % à l'âge de référence sur une période relativement courte, au moyen d'une baisse de 0,2 point par année dès l'entrée en vigueur de la modification. Il fixera également les taux applicables en cas de perception des prestations de vieillesse avant et après l'âge de référence. La possibilité d'un taux de conversion minimal différent pour les hommes et les femmes pendant la période transitoire découle du relèvement de l'âge de référence pour les femmes, qui sera également opéré durant cette période. Le taux de conversion minimal fixé à l'art. 24, al. 2, est déterminant pour le calcul des prestations d'invalidité et de survivants.

c. Génération transitoire et garantie des prestations

Les assurés qui auront atteint l'âge de 40 ans lors de l'entrée en vigueur de la présente modification se voient garantir par leurs institutions de prévoyance les prestations calculées conformément à la présente loi dans sa teneur jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente modification. Toutefois, cette garantie n'est octroyée que si le départ à la retraite survient à l'âge de référence ou plus tard, puisque la législation actuelle ne garantit des prestations de vieillesse qu'à l'âge ordinaire de la retraite. Selon des projections, il apparaît que les mesures de compensation à long terme sont suffisantes pour compenser la diminution des prestations consécutive à la réduction du taux de conversion pour les assurés plus jeunes. Afin de financer la garantie des rentes de vieillesse en question, les institutions de prévoyance reçoivent le cas échéant des subsides du fonds de garantie.

Le Conseil fédéral règle l'étendue de cette garantie et le mode de calcul des subsides. Ces dispositions figureront dans l'OFG.

d. Adaptation des dispositions réglementaires à l'âge minimal légal

Cette disposition transitoire donne à l'institution de prévoyance la possibilité de poursuivre pendant encore cinq ans les plans existants pour les personnes déjà assurées dans ces plans jusqu'à la fin de l'année civile précédant l'entrée en vigueur de la présente modification. Si ces personnes atteignent durant cette période de cinq ans l'âge minimal réglementaire de la retraite, elles pourront alors prétendre à une prestation de vieillesse sur la base du règlement de l'institution de prévoyance. Si elles ne partent pas à la retraite dans les cinq ans, elles seront soumises à l'art. 13, al. 3, p-LPP (âge minimal de 62 ans), sauf exception prévue par le Conseil fédéral.

Toutefois, cette disposition transitoire n'institue, pendant la période transitoire de cinq ans, aucun droit en faveur de l'assuré au versement des prestations de vieillesse avant l'âge de 62 ans. Les institutions de prévoyance sont donc libres d'adapter leurs règlements avant l'échéance du délai transitoire.

e. Cas spéciaux pour le calcul des rentes d'invalidité

La présente révision prévoit une adaptation du salaire coordonné (ou dorénavant du salaire assuré) et du taux de conversion minimal bien plus importante que la 1^{re} révision LPP. Il faut donc donner au Conseil fédéral la compétence de régler les cas spéciaux dans lesquels le salaire coordonné (ou dorénavant le salaire assuré) a été calculé intégralement ou en partie sur la base du droit en vigueur, alors que le nouveau taux de conversion minimal s'applique pour le calcul de la rente d'invalidité. Le Conseil fédéral doit édicter les dispositions nécessaires afin que ce groupe limité de bénéficiaires ne soit pas injustement désavantagé. Une réglementation similaire ne s'impose pas pour les rentes de survivants, car leur montant dépend de celui de la rente d'invalidité qu'aurait touché l'assuré (cf. art. 21, al. 1).

3.10 Loi sur le libre passage (LFLP)

Art. 1, al. 4

Le complément apporté à l'art. 1 LFLP vise à lever les incertitudes juridiques liées aux institutions de prévoyance non enregistrées et financées par répartition qui – comme la fondation FAR dans le secteur principal de la construction – octroient des prestations pour atténuer les conséquences financières d'un départ anticipé à la retraite.

La loi sur le libre passage est conçue pour des rapports de prévoyance dans lesquels une partie au moins des prestations sont financées selon le système de capitalisation. Elle garantit au preneur de prévoyance que la prestation qu'il a apportée au début d'un rapport de prévoyance lui sera transférée, avec celle qu'il a acquise pendant la durée de ce rapport, lors de sa résiliation. Dans tous les rapports de prévoyance entre une institution de prévoyance enregistrée et un preneur de prévoyance, il y a au moins les prestations de vieillesse réglementaires qui sont financées par capitalisation.

Des modèles collectifs de financement des départs anticipés à la retraite ont été créés ces dernières années dans le secteur de la construction. Ils permettent aux employés de prendre une retraite anticipée dans des conditions financièrement supportables. Des cotisations paritaires, voire surparitaires, sont transférées à une fondation spé-

cialement créée à cet effet pour tous les employés relevant du champ d'application de ces conventions collectives de travail, sachant que ces conventions ont souvent une force obligatoire à l'échelle nationale ou du moins cantonale. En cas de départ anticipé à la retraite, la fondation verse des prestations telles que des rentes transitoires, qui sont versées jusqu'à l'âge de référence, ainsi qu'une compensation des bonifications de vieillesse LPP. Ces fondations sont des institutions de prévoyance non enregistrées au sens de l'art. 89a, al. 6, CC. Elles respectent les principes de la prévoyance professionnelle et sont donc traitées, sur le plan fiscal, de la même façon que les institutions de prévoyance enregistrées.

La majorité de ces institutions de prévoyance, notamment celles du secteur principal de la construction qui compte de nombreux assurés, ne sont pas financées par capitalisation, mais par répartition. Il en résulte des problèmes de compatibilité, en particulier dans le domaine du libre passage: les cotisations versées pour l'employé restent dans la fondation s'il sort de celle-ci avant l'âge de la retraite; elles ne lui sont donc pas restituées sous forme de prestation de libre passage selon la LFLP. De même, un rachat des prestations réglementaires n'est pas possible lors de l'entrée dans une telle institution.

Puisque ces fondations visant à assurer une retraite flexible sont financées par répartition et ne correspondent donc pas à la conception de la loi sur le libre passage, elles sont expressément exclues de son champ d'application. Cela ne les prive toutefois pas de la qualification d'institutions de la prévoyance professionnelle qui leur vaut d'être exonérées d'impôts et soumises à la surveillance et à la haute surveillance de la prévoyance professionnelle. Les dispositions de la LPP expressément mentionnées à l'art. 89a, al. 6, CC, sont applicables. La présente adaptation clarifie la question du rapport au fonds de garantie: les institutions de prévoyance en faveur du personnel au sens de l'art. 89a, al. 6, CC ne sont affiliées au fonds de garantie et ne doivent lui verser des cotisations que si elles sont soumises à la LFLP, d'après le ch. 11 de ce même alinéa en relation avec l'art. 57 LPP.

Art. 2, al. 1^{bis}

Une modification rédactionnelle de la première phrase est nécessaire en raison de l'introduction des notions d'«âge de référence» et d'«âge minimal pour la perception de prestations de vieillesse»; la seconde phrase de cette disposition est abrogée.

Les institutions de prévoyance doivent pouvoir continuer à prévoir pour leurs plans de prévoyance un âge de référence différent de celui fixé à l'art. 13, al. 1, LPP. L'obligation de verser, à certaines conditions, une prestation de sortie à l'assuré ne doit dans ce cas durer que jusqu'à l'âge de référence réglementaire prévu par le plan de prévoyance de l'institution.

La mention de l'âge de référence réglementaire de l'institution de prévoyance rend inutile la réglementation subsidiaire introduite par la seconde phrase de l'actuel al. 1^{bis} qui fait appel à la notion d'âge légal de la retraite, à l'avenir remplacée par celle d'âge de référence. Même les règlements qui ne définissent pas explicitement un «âge ordinaire de la retraite» permettront de déduire un âge de référence à partir de leurs autres dispositions. Un tel âge de référence est, par exemple, déterminant pour examiner l'adéquation des prestations prévues par le plan de prévoyance, pour établir les tableaux de rachat ou pour calculer les prestations d'invalidité et de survivants, ainsi que pour mettre en œuvre, le cas échéant, la flexibilisation prévue par les

art. 33a et 33b LPP. L'adaptation à la nouvelle terminologie permet ainsi une simplification de la disposition.

Certaines institutions de prévoyance précisent dans leur règlement la possibilité de verser une prestation de sortie après l'âge de référence lorsque cette prestation peut être immédiatement transférée dans une autre institution de prévoyance. Une telle possibilité doit rester ouverte.

Art. 5, al. 1, let. c

Selon l'art. 5, al. 1, let. c, la prestation de sortie peut être versée en espèces lorsqu'elle est moins élevée que le montant annuel des cotisations de l'assuré. Cette réglementation est problématique pour les travailleurs qui changent fréquemment d'emploi (cf. art. 2, al. 4, LPP): en effet, dans un premier temps, la législation oblige les intéressés à s'assurer (art. 1k OPP 2), puis elle leur permet de renoncer à cette assurance en touchant leur prestation de sortie en espèces, même s'ils retrouvent un emploi après peu de temps et sont à nouveau assurés en vertu de la LPP. Autrement dit, avec ce système, les travailleurs concernés disposent, à terme, d'un avoir de vieillesse moins élevé que si leur prestation de sortie restait dans le système de la prévoyance. Dès lors, il est prévu d'exclure le versement en espèces lorsque moins de trois mois se sont écoulés entre deux emplois. Ainsi, une personne ayant quitté une institution de prévoyance ne pourra demander le versement en espèces selon l'art. 5, al. 1, let. c, que si plus de trois mois se sont écoulés depuis sa sortie de l'institution de prévoyance et qu'elle n'est pas entrée à nouveau dans cette institution ou dans celle d'un nouvel employeur. Pour des motifs de cohérence, ce délai correspond à celui fixé aux art. 1j, al. 1, let. b, et 1k OPP 2.

Art. 8, al. 3

Let. a: Au vu de la mesure de compensation en faveur de la génération transitoire suite à l'adaptation du taux de conversion minimal, une modification de l'art. 8 LFLP est nécessaire. Ainsi, lors de la sortie d'un assuré, l'ancienne institution de prévoyance devra communiquer à la nouvelle institution les informations qui permettront de calculer les prestations à garantir et de faire valoir le droit aux subsides du fonds de garantie. Les institutions de libre passage doivent elles aussi recevoir et transmettre ces informations pour le cas où l'avoir de libre passage est à nouveau transféré dans une institution de prévoyance.

Let. b: Si un assuré change d'institution de prévoyance alors qu'il perçoit déjà une prestation de vieillesse (rente), en a perçu une (capital) ou touche une rente pour cause d'invalidité partielle, la nouvelle institution de prévoyance a besoin des informations concernant ces prestations pour calculer les possibilités de rachat (cf. art. 79b, al. 2, p-LPP) et le salaire assuré à titre obligatoire. Elle a également besoin de savoir s'il y a déjà eu d'éventuels retraits partiels en capital de façon à pouvoir se conformer à la limitation prévue à ce sujet à l'art. 13a, al. 2, LPP. Au même titre que les informations au sujet de l'avoir de prévoyance à l'âge de 50 ans ou qu'une éventuelle mise en gage de l'avoir, ces indications doivent donc accompagner l'avoir de l'assuré en cas d'entrée et de sortie. Si l'assuré a fait valoir son droit à la totalité de la prestation de vieillesse, il n'existe plus de prestation de sortie avec laquelle ces informations peuvent être transmises à la nouvelle institution de prévoyance. Cette dernière doit, dans ce cas, demander les informations nécessaires à l'assuré. Les institutions de libre passage doivent elles aussi recevoir et transmettre

ces informations pour le cas où l'avoir de libre passage est à nouveau transféré dans une institution de prévoyance.

Art. 16, al. 3, 3^e phrase, et al. 5

Al. 3: Cette modification rédactionnelle concerne seulement la version allemande.

Al. 5: Une modification rédactionnelle est nécessaire en raison de l'introduction de la notion d'«âge de référence».

Art. 17, al. 2, let. a à c et g

Let. a à c: Une modification rédactionnelle est nécessaire, car la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Let. g: L'al. 2 actuel énumère de façon exhaustive six cotisations destinées à financer les prestations et la couverture des coûts et qui peuvent être déduites des cotisations de l'assuré, pour autant que leur taux respectif soit fixé dans le règlement et que leur nécessité soit démontrée ou que l'expert en matière de prévoyance professionnelle en recommande le prélèvement. La let. g introduit une possibilité de déduction supplémentaire pour les cotisations destinées à financer la compensation des pertes liées à la conversion en rentes. Le but de cette cotisation supplémentaire est d'améliorer la transparence des cotisations perçues par les institutions de prévoyance et d'éviter les subventionnements croisés entre le processus de risque et le processus d'épargne-vieillesse (cf. commentaire de l'art. 37, al. 2, let. b, p-LSA).

Art. 24f, 2^e phrase

Comme la possibilité d'ajournement de la retraite jusqu'à l'âge de 70 ans ne dépendra plus du règlement de l'institution de prévoyance, mais sera garantie par la loi, il faut assurer une conservation des données dix ans après cet âge, soit jusqu'à 80 ans et non jusqu'à 75 ans, comme c'est le cas actuellement.

Art. 25, al. 2

La réforme structurelle a introduit dans la LPP des dispositions sur l'intégrité et la loyauté des responsables d'institutions de prévoyance. Les responsables d'institutions de libre passage sont en principe eux aussi soumis aux dispositions sur l'intégrité et la loyauté. Toutefois, compte tenu des spécificités des institutions de libre passage, il n'est pas possible de leur appliquer ces dispositions telles quelles mais seulement par analogie. Par exemple, une application stricte de l'art. 48h OPP 2 ne serait pas adéquate en ce qui concerne les institutions de libre passage fondées par des banques. En effet, une stricte séparation entre les personnes chargées de la gestion ou de l'administration de la fortune et les membres de l'organe suprême de l'institution serait en contradiction avec le fait qu'un client d'une banque a transféré son avoir de prévoyance dans l'institution de libre passage fondée par celle-ci précisément en raison de l'étroite relation qu'il entretient avec sa banque. Il s'avère opportun que la banque fondatrice soit représentée dans l'organe suprême de l'institution afin de souligner l'étroite relation avec la fondatrice, qui apparaît à l'externe comme la garante de l'institution. Une exception dans ce sens devra donc être introduite par voie d'ordonnance.

Art. 26, al. 1^{bis} et 2

Al. 1^{bis}: Seules les dispositions générales relatives à la création d'institutions de la prévoyance professionnelle (art. 12 ss de l'ordonnance des 10 et 22 juin 2011 sur la surveillance dans la prévoyance professionnelle¹⁴⁸) doivent aujourd'hui être respectées lors de la création de fondations de libre passage. Il n'existe pas de dispositions particulières pour la création de telles fondations et tenant compte de leurs spécificités. Aucun capital initial minimal n'est, par exemple, exigé.

Cette situation est problématique, car si les titulaires d'avois de libre passage jouissent bien de la protection des déposants au sens de l'art. 37a de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques¹⁴⁹, cette garantie n'existe que lorsque les fonds ont été transférés conformément aux prescriptions à une banque ou à un autre établissement soumis à la garantie des dépôts. Une utilisation abusive des fonds par les responsables, comme cela s'est déjà produit par le passé, par exemple dans des fondations de libre passage non liées à des banques, peut entraîner des pertes considérables pour les assurés. Les fonds déposés auprès d'institutions de libre passage ne sont pas non plus couverts par la garantie en cas d'insolvabilité de l'institution. Pour prévenir de tels abus, les exigences posées à la création d'institutions de libre passage doivent être renforcées: le Conseil fédéral doit fixer un capital de prévoyance initial minimal et des prestations de garantie pour les institutions de libre passage, comme il en existe déjà pour les institutions de prévoyance collectives ou communes en vertu de l'art. 65, al. 4, LPP. Comme les institutions de libre passage ne disposent pas d'un organe paritaire exerçant une fonction de contrôle, une prestation de garantie de durée illimitée doit être exigée. Par souci d'égalité de traitement, les institutions de libre passage déjà existantes doivent elles aussi être soumises à une telle exigence. Un délai raisonnable pour fournir cette prestation doit être prévu. Il faut en outre examiner si l'exigence d'établir un rapport à l'attention d'un organe de contrôle (bureau de révision et/ou autorité de surveillance) plus d'une fois par année pendant la phase initiale constitue une mesure supplémentaire adéquate pour garantir une utilisation correcte des fonds.

Afin d'éviter toute incertitude juridique, il faut préciser que l'institution supplétive ne relève pas du champ d'application de cette disposition. D'une part, l'institution supplétive n'est pas une institution de libre passage, mais une institution de prévoyance qui a par ailleurs pour mandat légal de gérer des comptes de libre passage conformément à l'art. 4, al. 2, LFLP (art. 60, al. 1 et 5, LPP) et qui est soumise à une surveillance plus stricte que les institutions de libre passage, à savoir la surveillance de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle. D'autre part, l'institution supplétive, à la différence des institutions de libre passage, dispose d'un organe de contrôle composé paritairement de représentants des organisations faïtières des salariés et des employeurs.

Al. 2: Avec le retrait, sans contrepartie, de la compétence donnée au Conseil fédéral de déterminer une fourchette à l'intérieur de laquelle les institutions de prévoyance doivent fixer le taux d'intérêt technique servant au calcul des prestations d'entrée et de sortie dans les plans d'assurance en primauté des prestations, ladite fixation est entièrement laissée à l'appréciation des institutions de prévoyance et de leurs experts. Aucun abus n'est cependant à craindre, grâce aux directives de la Chambre suisse des actuaires-conseils. En conséquence, l'art. 8 OLP pourra être abrogé.

¹⁴⁸ RS 831.435.1
¹⁴⁹ RS 952.0

3.11 **Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)**

Art. 20, al. 2, 2^e et 3^e phrases

La rente complémentaire sera aussi adaptée lors de changements dus à un ajournement (art. 39 p-LAVS) ou à une anticipation (art. 40, al. 1, p-LAVS) du versement de la rente AVS.

Art. 22 Révision de la rente

Les rentes d'invalidité de l'assurance-accidents obligatoire ne sont plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. Cette hypothèse sera toujours retenue lorsque la personne atteint l'âge de référence dans l'AVS ou anticipe le versement de la totalité de sa rente de vieillesse dans cette assurance.

Etant donné que dans le p-LAVS, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», cet article doit être adapté en conséquence.

Art. 31, al. 4, 3^e et 4^e phrases

La rente complémentaire sera aussi adaptée lors de changements dus à un ajournement (art. 39 p-LAVS) ou à une anticipation (art. 40, al. 1, p-LAVS) du versement de la rente AVS.

3.12 **Loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)**

Art. 41, al. 1

«L'âge de la retraite au sens de l'art. 21, al. 1, LAVS» correspond à l'âge ordinaire de la retraite de 65 ans. Puisque dans le p-LAVS la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», l'article est adapté en conséquence.

Art. 43, al. 1

Cf. commentaire de l'art. 41 p-LAM.

Art. 47, al. 1

Tout comme à l'art. 41, al. 1, p-LAM, la notion d'«âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Actuellement dans l'assurance militaire, l'assuré perçoit une rente d'invalidité jusqu'à l'âge lui permettant de bénéficier de la rente AVS, soit 65 ans ou 64 ans s'il s'agit d'une femme. Il bénéficie de cette rente d'invalidité, même s'il avait pris une retraite anticipée et touchait de ce fait une rente AVS réduite. Après l'âge de 65 ans, l'assurance-militaire supprime sa rente d'invalidité et verse à l'assuré une rente de vieillesse, égale à la moitié du montant de la rente d'invalidité que touchait celui-ci. Cette rente de vieillesse de l'assurance militaire se cumule avec celle de l'AVS.

Le changement proposé a pour effet que la rente de vieillesse de l'assurance militaire sera versée dès que l'assuré anticipera la totalité de sa rente AVS, soit avant qu'il n'ait atteint l'âge de 65 ans. Ce changement apportera de la cohérence au système et permettra de mieux coordonner les prestations de l'assurance militaire avec celles des autres assurances sociales.

Art. 51, al. 4

Cf. commentaire de l'art. 41 p-LAM.

3.13 Loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG)

Art. 27, al. 2

La suppression du barème dégressif pour les indépendants dans l'AVS entraîne aussi celle des taux de cotisation dégressifs dans les APG. L'al. 2 doit être adapté en conséquence. L'indexation se limitera à la cotisation minimale.

3.14 Loi sur l'assurance-chômage (LACI)

Art. 2, al. 2, let. c

Etant donné que la notion d'«âge ordinaire de la retraite» dans le p-LAVS est remplacée par celle d'«âge de référence», cette disposition de la LACI doit être adaptée afin de reprendre la même terminologie que celle utilisée dans le p-LAVS.

Art. 8, al. 1, let. d

Du fait de la modification de cette disposition, le versement d'une rente anticipée de l'AVS ne sera plus un motif d'exclusion du droit à l'indemnité de chômage. Ce principe s'appliquera non seulement en cas de versement d'une rente entière mais aussi en cas de versement d'un pourcentage de la rente, tel que cela est désormais prévu par le p-LAVS.

Cette modification s'impose pour mettre fin à l'inégalité de traitement entre les bénéficiaires d'une rente anticipée de l'AVS – actuellement exclus du droit à l'indemnité de chômage – et les bénéficiaires de prestations vieillesse de la LPP ou d'une assurance étrangère, ainsi qu'à des fins d'harmonisation. A l'avenir, qu'elle perçoive des prestations de vieillesse de l'AVS, d'une institution de prévoyance ou d'une assurance étrangère, la personne assurée aura droit à l'indemnité de chômage si elle remplit les conditions du droit correspondantes.

Pour éviter une surindemnisation, le montant de la rente anticipée de l'AVS (entière ou le pourcentage perçu) sera déduit de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 1, p-LACI, en lien avec l'art. 69, al. 3, LPGA), à l'instar des rentes de vieillesse versées actuellement par d'autres assurances (institutions de prévoyance et assurances étrangères).

En outre, comme la notion d'«âge ordinaire de la retraite» dans le p-LAVS est remplacée par celle d'«âge de référence», cette disposition nécessite une modifica-

d'ailleurs déjà en cours d'élaboration chez certains assureurs-vie, 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 la FINMA. Elle doit donc être déclarée et reposer sur des données actuarielles.

Les institutions de prévoyance autonomes étant elles aussi confrontées à la même problématique (utilisation du produit des cotisations de risque pour financer les pertes résultant de la conversion en rentes), la possibilité de prélever des cotisations pour financer la compensation des pertes liées à la conversion en rentes doit être prévue à l'art. 17 LFLP. Grâce à ces adaptations, tant les entreprises d'assurance que les institutions de prévoyance pourront collecter ces primes et rendre ainsi plus transparent le financement du processus d'épargne et de la conversion de l'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.

Al. 3bis: Le nouvel al. 3bis exige une cohérence entre la répartition de la participation aux excédents et le calcul des primes, afin de prévenir des redistributions opaques et injustifiées au sein de l'effectif des assurés.

Les entreprises d'assurance seront tenues à l'avenir de regrouper les contrats en fonction de la tarification utilisée et de procéder à la répartition de la participation aux excédents selon les mêmes principes.

Les événements assurés (invalidité et décès) ainsi que leurs coûts ne peuvent pas, malgré la constitution de classes de risque et la tarification empirique, être déterminés avec précision à l'avance. Une tarification prudente génère inévitablement l'apparition de certains excédents. C'est pourquoi il est important que les excédents reviennent à ceux qui les ont alimentés en payant des primes. Si par exemple des classes de risque ont été constituées ou si les primes n'ont pas été calculées selon le tarif normal, des décomptes correspondants doivent être établis pour le calcul et la répartition de la participation aux excédents. De cette manière on évite que cette répartition soit opérée de façon arbitraire et sans justification au regard des règles actuarielles.

Il arrive actuellement que les primes de plusieurs collectifs d'assurés diffèrent considérablement, malgré un tarif en principe identique, parce que certains collectifs ont bénéficié d'un geste commercial (rabais sur primes) accordé par l'assureur-vie, de sorte que certaines classes payent des primes relativement trop élevées et d'autres, des primes relativement trop faibles. L'octroi de mêmes excédents prêterite sans aucun doute les classes de risque qui payent des primes relativement trop élevées. Par ailleurs, les gestes commerciaux sont plutôt accordés aux grandes entreprises, étant entendu que les petites et moyennes entreprises n'ont en général pas le même pouvoir de négociation que les grandes et ne peuvent généralement pas s'offrir les services de conseils professionnels. Ces gestes commerciaux ont pour effet que les primes perçues s'écartent des tarifs de base et la correspondance actuarielle entre primes et prestations est perdue. Le rabais sur primes correspond à une avance sur excédents. Selon le nouvel al. 3bis, il faut en tenir compte lors de la répartition des excédents en bonne et due forme. En effet, toutes choses égales par ailleurs, il n'est pas adéquat d'octroyer les mêmes excédents à une entreprise qui a déjà bénéficié d'un geste commercial (donc d'une avance sur excédents). Les entreprises qui n'en

ont pas bénéficié tireront profit de cette réglementation qui prévoit que les critères et les pondérations susceptibles de conduire à des primes de risque plus élevées que celles appliquées à d'autres preneurs d'assurance ayant un effectif comparable soient aussi utilisés pour la répartition des excédents.

Al. 4: La quote-part minimale, fixée à 90 % à l'entrée en vigueur de la LSA, est restée inchangée. Ces sept dernières années, la quote-part de distribution effective en faveur des assurés a été de 96,2 % en moyenne. Et si l'on ne tient pas compte de 2008, année de crise durant laquelle cette quote-part a largement dépassé les 100 %, elle est encore de 92,1 % en moyenne. Le Conseil fédéral a examiné le niveau de la quote-part minimale afin de tenir compte de l'expérience acquise (cf. ch. 1.8).

La prévoyance professionnelle est une assurance sociale obligatoire. De ce fait, la participation des assurés au rendement devrait y être aussi étendue que possible. Comme mentionné ci-dessus, la quote-part de distribution a été supérieure à 92 % par le passé. Cela montre qu'un tel taux aurait été supportable, du moins pendant la période d'observation concernée. Une indemnisation plus faible des détenteurs du risque peut se justifier du fait de la réduction des risques des assureurs-vie induite par le projet. Le Conseil fédéral propose donc de porter la quote-part minimale à 92 %.

Ce relèvement a pour effet une diminution de la part maximale garantie à l'assureur-vie et donc une augmentation du solde global (cf. ch. 1.8). Or, ce solde global peut en priorité servir à alimenter les diverses provisions techniques nécessaires, ce qui est un moyen pour sécuriser le système d'assurance. Ainsi donc, avec un relèvement de la quote-part minimale, le système d'assurance s'en trouve renforcé.

Un tel relèvement ne met par ailleurs pas la solvabilité de l'assureur-vie en danger. Cette solvabilité s'apprécie notamment à l'aide du *Swiss Solvency Test* (SST) qui consiste à simuler l'évolution de la situation financière en fonction de divers scénarios, en particulier ceux défavorables. Le SST répond au final à la question de savoir quels sont les fonds propres nécessaires à l'assureur-vie pour parer (avec une probabilité très élevée) à tous les risques. Les fonds propres sont des capitaux mis à disposition par les actionnaires de l'assureur-vie. Etant donné que la quote-part minimale est une règle de répartition des excédents et non un risque à proprement parler, il n'y a pas de rapport direct entre un relèvement de la quote-part minimale et la solvabilité de l'assureur-vie. En effet, selon les directives de la FINMA relatives au SST, le capital exigé pour couvrir les risques doit être constitué de biens à leur valeur du marché et réellement disponibles; les gains que l'on peut supposer réaliser dans le futur ne sont pas admis. Le relèvement de la quote-part minimale n'implique donc pas un besoin de fonds propres plus important. Au contraire, ce besoin peut être tendanciellement diminué si l'assureur-vie profite du relèvement de la quote-part minimale pour augmenter les provisions techniques, comme il en a l'occasion. Le SST tient en effet compte de l'ensemble des moyens disponibles pour faire face aux risques.

Le fait que, comme on l'a vu, la quote-part minimale est une règle de répartition des excédents et non un risque à proprement parler, un relèvement est sans influence sur d'éventuelles redistributions entre les processus d'épargne, de risque et de coûts. Celles-ci sont d'ailleurs fortement réduites avec la modification de l'al. 2, let. b.

Toutefois, un relèvement de la quote-part minimale induit une diminution de la part maximale garantie à l'assureur-vie et il se pose la question de savoir si cette part va continuer de permettre d'offrir une rémunération adéquate des fonds propres mis à

disposition par les actionnaires de l'assureur-vie. A ce propos, on peut rappeler que, durant les années passées, la quote-part de distribution effective moyenne a été supérieure à 92 %, même si la quote-part minimale était de 90 %. C'est donc le signe qu'une part versée à l'assureur-vie de 8 % au plus, pour servir ensuite à la rémunération des fonds propres, est convenable pour maintenir l'intérêt des actionnaires. Il convient également de noter que le présent projet contient par ailleurs des mesures qui réduisent les risques d'assurance pour les assureurs-vie (diminution du taux de conversion minimal, introduction d'une prime d'appoint à ce sujet et possibilité de déduire cette prime de la prestation de libre passage, relèvement de l'âge de retraite des femmes, etc.). Ces mesures vont avoir des effets bénéfiques dans l'application du SST (c'est-à-dire pour l'appréciation de la solvabilité) et ainsi décharger les assureurs-vie et leurs actionnaires.

En résumé, un relèvement de la quote-part minimale à 92 % accroît la participation des assurés au rendement et renforce la sécurité du système d'assurance, sans que cela ne prétérite la solvabilité. Ce relèvement va aussi inciter les entreprises d'assurance à constituer des réserves à la charge du compte d'exploitation de sorte qu'elles aient besoin d'un capital de solvabilité moins important. Par ailleurs, étant donné qu'en vertu de la quote-part minimale, les assureurs-vie doivent prendre en charge les pertes éventuelles, mais ne participent qu'à une partie des bénéfices, ils pourraient être enclins à détenir des portefeuilles de placement présentant des bénéfices attendus plus faibles et donc des risques moins importants que si leur participation aux bénéfices était supérieure. Baisser l'indemnisation du risque pourrait dès lors, en théorie, avoir des conséquences sur la politique de placement des entreprises d'assurance et réduire le potentiel de rendement pour les assurés. En pratique toutefois, une participation adéquate des assurés au rendement effectivement obtenu ne devrait pas affecter sensiblement le potentiel de rendement futur, notamment grâce au mécanisme de protection prévu à l'al. 4^{bis} p-LSA. En outre, les entreprises d'assurance appliquent aujourd'hui déjà des politiques de placement diversifiées et réalisent ainsi des rendements plus élevés que ceux ressortant de leurs projections. En conséquence, une modification sensible de la structure du marché (réduction de la concurrence ou instabilité du système) n'est pas à craindre. Quoi qu'il en soit, il est dans une certaine logique qu'un investissement devenu moins risqué rapporte tendanciellement moins de rendement.

Al. 4^{bis}: En vertu de l'al. 4^{bis}, le Conseil fédéral aura désormais la compétence d'abaisser à 90 % au plus la quote-part minimale afin de garantir le capital de solvabilité des entreprises d'assurance. Il s'agit d'une mesure temporaire; elle est donc limitée à trois ans, mais peut être renouvelée. Le Conseil fédéral ne peut toutefois y recourir que si les résultats des comptabilités de toutes les entreprises d'assurance ont été globalement négatifs pendant au moins deux années consécutives ou en cas de conjoncture économique particulièrement difficile. Cette disposition permet d'augmenter la rémunération des actionnaires des entreprises d'assurance durant de telles années.. On s'assure ainsi que le potentiel de rendement des entreprises d'assurance, légèrement réduit par un relèvement de la quote-part minimale, ne sera pas entravé par de mauvaises années en termes de placement de capitaux.

Art. 38, al. 2

L'al. 2 apporte des précisions sur les circonstances dans lesquelles les tarifs pour des prestations en cas de décès et d'invalidité (prestations de risque) sont abusifs et appellent une protection des assurés. Ce point doit être vérifié par la FINMA dans le

La compétence du Conseil fédéral d'attribuer 10 % au plus des recettes provenant du relèvement des taux de la TVA pour financer l'AI et d'en créditer 37,5 % pour le financement de sa contribution à l'AI, tel que le prévoyait l'arrêté, est supprimée. Une telle compétence qui n'a jamais été utilisée n'a plus lieu d'être compte tenu de la nouvelle réglementation sur les flux financiers entre l'AVS et la Confédération et également en raison du désenchevêtrement en vigueur dans l'AI depuis le 1^{er} janvier 2014. Cette compétence étant supprimée, il n'est également plus nécessaire de reprendre l'art. 2, al. 4, de l'arrêté. En effet, les recettes du relèvement des taux de la TVA sont exclusivement versées au Fonds AVS.

Art. 3 Abrogation d'un autre acte

Comme il s'agit d'une révision totale, l'arrêté fédéral en vigueur est abrogé.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières sur les assurances sociales

4.1.1 Conséquences sur l'AVS

Le tableau suivant illustre les conséquences financières du projet sur l'AVS pour l'année 2030, aux prix de 2014. Les montants sont arrondis à 10 millions de francs. En annexe figurent aussi un aperçu dans le temps des conséquences financières des mesures prévues (cf. tableau 2) ainsi que les budgets de l'AVS (cf. tableaux 1 et 3).

Tableau 4-1

Modification du compte de l'AVS en 2030

En millions de francs, aux prix 2014

Mesures	Modification des dépenses	Modification des recettes
Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	-1110	100
Flexibilisation de la retraite	260	180
Anticipation pour les bas à moyens revenus	390	
Modifications des rentes de survivants	-360	
Mesures pour l'égalité de traitement en matière de cotisation AVS		300
Contribution de la Confédération liée à la modification des dépenses		-160
Total	-820	420
Part du produit du point de TVA démographique revenant à l'AVS (17 %)		610
Diminution de la contribution de la Confédération, à 18 % des dépenses		-920
Financement additionnel (relèvement proportionnel de la TVA de 1 point de pourcentage en 2019 et de 0,5 point en 2027)		5380

Dans l'ensemble, les mesures relatives à l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, les dispositions sur la flexibilisation de la retraite, les autres mesures liées aux prestations et cotisations AVS ainsi que les effets produits sur la contribution de la Confédération conduisent à un allègement du budget de l'AVS de 1240 millions de francs pour l'année 2030. Cet allègement réduit le manque de financement de l'AVS lié à l'évolution démographique, en 2030, à 7,0 milliards de francs. La lacune de financement doit être comblée par le relèvement proposé de la TVA de 1,5 point.

4.1.2 Conséquences sur la prévoyance professionnelle

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

Néanmoins, les mesures prévues pour maintenir le niveau des prestations minimales après l'adaptation du taux de conversion minimal entraînent des charges salariales supplémentaires. Le tableau ci-après indique le volume supplémentaire de cotisations à verser pour garantir le maintien du niveau des prestations. Il s'agit des coûts effectifs engendrés par l'ensemble des mesures proposées. S'agissant des mesures de compensation pour la génération transitoire, l'estimation est de 360 millions de francs pour l'année 2030. Toutefois, le montant annuel varie passablement d'année en année (cf. ch. 2.2.5).

Tableau 4-2

Coûts effectifs pour la prévoyance professionnelle en 2030

En millions de francs, aux prix de 2014

Mesure	Coûts effectifs
Mesures visant à compenser l'adaptation du taux de conversion minimal (6 %)	
– Mesures de compensation à long terme (suppression de la déduction de coordination et adaptation des taux de bonification)	2350
– Mesures de compensation pour la génération transitoire	360
Abaissement du seuil d'accès	370
Total	3080

4.1.3 Conséquences sur l'assurance-invalidité

L'effet principal du projet sur l'assurance-invalidité est une augmentation des dépenses due au relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes. En 2030, les dépenses supplémentaires (versement des rentes AI et des allocations pour impotent) se monteront à 130 millions de francs et les recettes de cotisations supplémentaires, provenant de l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, de la

flexibilisation de la retraite et du barème dégressif des indépendants, à 70 millions de francs. Au total, l'augmentation des coûts sera de 60 millions de francs. Le désendettement de l'AI envers le Fonds AVS pourrait ainsi être quelque peu retardé.

4.1.4 Conséquences sur les prestations complémentaires

Les conséquences du projet sur les prestations complémentaires (PC) sont multiples. D'une part, les modifications liées à la retraite flexible (accès plus flexible aux PC) auront pour effet d'augmenter les dépenses des PC de manière marginale, car la part des bénéficiaires est peu élevée à l'âge de la retraite (3 % des nouveaux rentiers). D'autre part, le relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes, la nouvelle réglementation concernant les rentes de survivants, la suppression de l'obligation de cotiser aux assurances sociales en cas de retraite anticipée ainsi que, dans une moindre mesure, l'anticipation pour les bas à moyens revenus, auront pour effet de réduire les dépenses d'environ 70 millions de francs. Si les mesures automatiques prévues dans le cadre du mécanisme d'intervention financier devaient être déclenchées, il en découlerait une augmentation des dépenses en raison de la modification de l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des prix et des salaires. Il reste néanmoins impossible à quantifier les conséquences dans la mesure où il n'est pas possible de déterminer si et à quel moment le mécanisme d'intervention serait enclenché.

S'agissant des améliorations prévues dans le cadre de la prévoyance professionnelle, celles-ci auront un impact positif sur les prestations complémentaires du fait des améliorations des rentes de vieillesse et d'invalidité. L'amélioration des rentes de vieillesse LPP prendra du temps en raison du temps nécessaire à l'accumulation de l'avoir de vieillesse. En revanche, l'amélioration des rentes d'invalidité sera immédiate pour les nouvelles rentes nées après l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et auront un impact direct sur les prestations complémentaires à l'AI estimé à près de 10 millions de francs par année. Cumulé entre 2019 et 2030, il s'agit d'une réduction de dépenses de l'ordre de 90 millions de francs.

Dans l'ensemble, en 2030, le projet devrait engendrer des réductions de dépenses de l'ordre de 160 millions de francs, dont 100 millions pour les cantons et 60 millions pour la Confédération.

4.1.5 Conséquences sur l'assurance-chômage

Le relèvement de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans implique une prolongation de la durée de perception des indemnités journalières d'une année pour les femmes ainsi que des recettes de cotisation supplémentaires. Les charges supplémentaires dues au prolongement de la durée de perception des indemnités sont de l'ordre de 50 millions de francs par an pour l'assurance-chômage. D'autres conséquences indirectes (positives ou négatives) peuvent être notamment liées aux dispositions de coordination sur la retraite flexible (cf. ch. 2.1.3.9).

4.1.6 Conséquences sur l'assurance-accidents, sur l'assurance militaire et sur l'assurance perte de gain en cas de service et de maternité

Les conséquences financières peuvent être liées au relèvement à 65 ans de l'âge de référence des femmes et à l'adaptation des rentes de survivants de l'AVS en cas de surindemnisation. Ces conséquences restent toutefois très marginales. Dans certaines constellations de surindemnisation, il pourrait arriver que l'assurance-accidents doive verser un complément en raison de la réduction du montant de la rente de veuf/veuve. Cet effet est toutefois compensé par le relèvement simultané des rentes d'orphelin. Les dépenses augmenteraient de moins de 1 % pour les rentes de survivants, et les besoins en termes de primes, de moins de 1 ‰. Pour l'assurance militaire, il n'y a pas d'influence financière, la limite de surindemnisation étant plus élevée que dans l'assurance-accidents (art. 56 LAM) et le volume des prestations très réduit. Le relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes ne joue quasi aucun rôle dans l'assurance militaire, puisque l'effectif des femmes qui font du service représente moins de 0,02 % de celui des hommes. L'effet dans l'assurance-accidents est également minime. L'assurance perte de gain en cas de service et de maternité est influencée uniquement par les mesures qui touchent les cotisations (suppression de la franchise de cotisation pour les rentiers actifs, égalité de traitement salariés et indépendants, relèvement de l'âge de référence). Les recettes de cotisations supplémentaires qui en découlent sont estimées à 28 millions de francs par an.

4.2 Conséquences pour la Confédération

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

Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS

Les mesures liées au financement de l'AVS, en particulier la redéfinition de la contribution de la Confédération au financement de l'assurance (cf. ch. 2.5.3), auront un impact direct sur le budget de la Confédération. En 2030, la réduction de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS de 19,55 % à 18 % des dépenses de l'assurance se traduira par des économies de l'ordre de 920 millions de francs. A l'inverse, la cession à l'AVS de la part de produit du point de TVA démographique (17 %) qui revient actuellement à la Confédération générera un manque à gagner de l'ordre de 610 millions de francs dans la même année. En outre, en raison de la diminution des dépenses de l'AVS (mesures relatives aux prestations), la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS diminuera de 160 millions de francs. Dans l'ensemble, la contribution de la Confédération au financement de l'AVS baissera de 470 millions de francs en 2030 par rapport à la réglementation en vigueur.

L'évolution démographique ne représente pas un défi uniquement pour l'AVS, mais aussi pour la Confédération qui supporte aujourd'hui presque un cinquième des dépenses de l'AVS. Dans la mesure où la contribution de la Confédération au financement de l'AVS croît de manière disproportionnée dans le budget global de la

Confédération, les autres tâches de la Confédération s'en trouvent compressées, à défaut de recettes supplémentaires. Le nouveau mécanisme financier allège quelque peu cet effet. L'effet d'éviction des autres tâches de la Confédération, qui s'élèverait selon le droit en vigueur, c'est-à-dire avec une contribution aux dépenses de l'AVS à hauteur de 19,55 %, à près de 1,7 milliard de francs se réduit grâce à la nouvelle réglementation à 1,4 milliard de francs.

Contribution de la Confédération aux autres assurances sociales

Les conséquences sur la contribution de la Confédération aux prestations complémentaires sont présentées séparément au ch. 4.1.4. La contribution de la Confédération à l'AI dépend de l'évolution de la TVA, mais ne tient pas compte des modifications de taux. Elle n'est donc pas concernée par le projet. Pour l'assurance-chômage, la contribution de la Confédération se monte à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Si les salaires augmentent en raison du relèvement de la TVA, cela se répercutera aussi sur la contribution de la Confédération. Enfin, dans l'assurance-maladie, la Confédération contribue à la réduction des primes individuelles à hauteur de 7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire. Si de larges pans du domaine de la santé sont exemptés de TVA, le taux normal est appliqué sur certaines prestations et prestations préalables, tandis que les médicaments sont soumis au taux réduit. Par conséquent, le relèvement de la TVA aura aussi un impact sur les coûts de la santé dans le domaine de l'assurance-maladie obligatoire, ce qui devrait engendrer une augmentation de l'ordre de 25 millions de francs de la contribution de la Confédération à la réduction des primes.

TVA

Le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS entraînera une augmentation des recettes et des dépenses neutre sur le plan du budget de la Confédération de l'ordre de 3,2 milliards de francs (1 point de pourcentage) en 2020 et de 5,4 milliards de francs (1,5 point de pourcentage) en 2030. Pour sa consommation et ses investissements, la Confédération est concernée au même titre que les ménages par le relèvement de la TVA.

Pour les prestations non assujetties à la TVA, la Confédération ne peut pas déduire la TVA sur les prestations préalables au titre de l'impôt anticipé. Elle subit donc une «taxe occulte». Cette charge devrait augmenter après le relèvement des taux. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC), un relèvement proportionnel de la TVA d'un point de pourcentage entraînera pour la Confédération des dépenses supplémentaires de 70 à 75 millions de francs pour l'acquisition de biens et services.

Pour la Confédération en tant qu'employeur, il est possible que ses charges salariales augmentent à moyen terme. Le relèvement de la TVA entraîne une augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), augmentation susceptible d'avoir un impact sur la croissance des salaires dans le cadre de la politique salariale de la Confédération (cf. ch. 4.6.1). Le relèvement de la TVA ne se répercute toutefois pas intégralement sur l'IPC. Par ailleurs, le renchérissement n'est qu'un facteur parmi d'autres influençant l'évolution des salaires du personnel de la Confédération. L'impact de ce mécanisme ne devrait donc pas être trop important.

Etant donné que les rentes AVS sont adaptées à l'évolution des prix et des salaires, le relèvement de la TVA devrait aussi conduire à une augmentation des dépenses de l'AVS. Comme la contribution de la Confédération à l'AVS continuera d'être liée à

l'évolution des dépenses de l'AVS (cf. ch. 2.5.3), le budget de la Confédération suivra cette augmentation.

L'effet modérateur de la hausse de la TVA sur la croissance économique devrait également agir sur les recettes de la Confédération. Selon diverses estimations, le recul des recettes fiscales devrait être proportionnel au fléchissement de la croissance économique¹⁵¹.

Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle

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

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

La Confédération en tant qu'employeur est également concernée par l'harmonisation de l'âge de référence et la flexibilisation de la retraite (cf. ch. 4.6.3). L'harmonisation de l'âge de référence aura surtout un impact sur les recettes fiscales (cf. paragraphe suivant). En revanche, il n'est guère possible de chiffrer les conséquences financières des possibilités de flexibilisation, puisqu'elles dépendent entre autres du nombre de personnes qui auront recours à ces possibilités.

Impôts fédéraux directs

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

Les autres mesures prévues dans le 2^e pilier (adaptation des bonifications de vieillesse, suppression de la déduction de coordination) entraînent une diminution du revenu imposable. Il en résulte un manque à gagner d'environ 74 millions de francs par année. Les conséquences de l'abaissement du seuil d'accès sur les recettes fiscales de la Confédération sont négligeables.

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

¹⁵¹ Eine Analyse der Einnahmenschwankungen, Working Paper 7/2003, AFF, Berne, 2003.

Conséquences financières des différentes mesures pour les impôts fédéraux directs

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

4.3 Conséquences pour les cantons et les communes

Les conséquences pour les cantons et les communes en tant que consommateurs, investisseurs et employeurs sont les mêmes que pour la Confédération (cf. ch.4.2). Par rapport à la Confédération, les conséquences financières pour les cantons et les communes sont plus importantes, surtout au niveau fiscal. Les conséquences financières sur les contributions aux assurances sociales dépendent de la participation concrète à chaque assurance.

Contributions aux assurances sociales

Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, les cantons ne participent pas au financement de l'AVS et ne subissent donc aucune conséquence. Les conséquences pour les cantons en matière de prestations complémentaires sont traitées séparément, au ch. 4.1.4. Les cantons subventionnent à hauteur d'au moins 50 % les primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes en formation des familles à faible ou moyen revenu. Le relèvement de la TVA fera augmenter le montant de ces subventions lorsque l'augmentation des prix, par exemple des biens médicaux, se répercutera sur le niveau des primes. Cependant, si le relèvement de la TVA entraîne une hausse des salaires, l'augmentation des subventions pourrait concerner un nombre plus limité de personnes, et les dépenses des cantons ne seraient ainsi pas si importantes.

TVA

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

Impôt sur le revenu

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

Tableau 4-4

Conséquences financières des différentes mesures pour les impôts cantonaux et communaux sur le revenu

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

4.4 Conséquences sur l'aide sociale

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

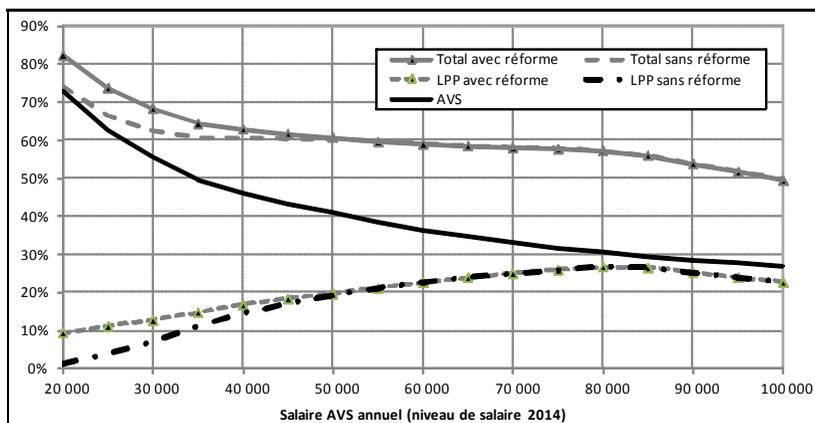
4.5 Conséquences pour les assurés

Les modèles théoriques permettent de calculer les rentes AVS et LPP au moment du départ à la retraite et, par conséquent, le rapport entre les rentes prises séparément ou le total des rentes AVS et LPP et le dernier salaire, soit le taux de remplacement. Les graphiques montrent – pour différents niveaux de salaire – la rente de vieillesse AVS (sans bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance et sans splitting) et la rente de vieillesse LPP (seulement la prévoyance minimale légale sans la part surobligatoire) d'un assuré type au moment du départ à la retraite (à l'âge de référence de 65 ans) par rapport au salaire AVS réalisé une année auparavant. On admet que l'évolution du salaire AVS annuel de cet assuré type correspond, pour les 45 années d'activité professionnelle (de 21 à 65 ans), à l'évolution générale des salaires nominaux selon l'indice suisse des salaires (et donc implicitement une carrière professionnelle complète et ininterrompue). L'axe horizontal définit les différents niveaux de salaire, normalisés pour 2014. Cette valeur correspond donc au salaire AVS annuel de l'assuré type en 2014. Les graphiques suivants indiquent les taux de remplacement de deux générations.

Le graphique 4-1 montre que la suppression de la déduction de coordination et l'adaptation des taux de bonifications de vieillesse dans la LPP a pour effet, 10 ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 déjà, une amélioration de la rente de vieillesse LPP pour les assurés avec un salaire annuel de moins de 50 000 francs. Pour les assurés avec un salaire plus élevé, les mesures de compensation à long terme ne suffisent toutefois pas encore pour compenser totalement l'adaptation du taux de conversion minimal. C'est pourquoi ces personnes pourront bénéficier des mesures de compensation prévues pour la génération transitoire, qui garantissent que le taux de remplacement ne soit jamais plus bas avec la réforme que sans la réforme.

Graphique 4-1

Taux de remplacement en 2030 (personnes nées en 1965)

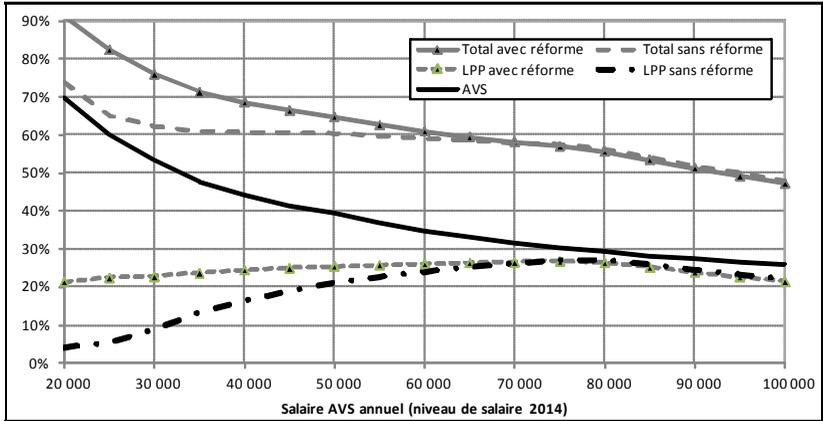


Les assurés qui prendront leur retraite après 2045 ne pourront plus bénéficier des mesures de compensation prévues pour la génération transitoire, vu qu'ils auront moins de 40 ans à l'entrée en vigueur de loi sur la réforme de la prévoyance vieil-

lesse 2020. Les taux de remplacement indiqués pour l'année 2045 montrent toutefois que les mesures de compensation à long terme (suppression de la déduction de coordination et adaptation des taux de bonifications de vieillesse) compenseront alors presque entièrement l'adaptation du taux de conversion minimal – même pour les revenus élevés.

Graphique 4-2

Taux de remplacement en 2045 (personnes nées en 1980)



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

4.6 Conséquences économiques

4.6.1 Financement additionnel par la TVA

Le relèvement de la TVA de 1,5 point en deux étapes aura des répercussions principalement sur le niveau des prix et le pouvoir d'achat des ménages. La hausse des prix et la baisse du pouvoir d'achat vont freiner temporairement la consommation, avec pour effet une faible réduction de la demande de travail et un léger ralentissement de la croissance économique. Grâce à divers mécanismes d'adaptation des salaires et des prix induits par ce ralentissement, l'économie devrait retrouver assez rapidement le taux de croissance économique à long terme qui prévalait avant le relèvement de la TVA.

Niveau des prix et pouvoir d'achat

Les entreprises peuvent généralement répercuter un relèvement de la TVA sur les consommateurs finaux, ce qui entraîne une hausse des prix des biens et services. On pourrait penser que les entreprises commencent à relever progressivement leurs prix immédiatement après les décisions politiques, jusqu'à ce que la hausse de la TVA soit partiellement ou totalement compensée. Les expériences réalisées dans le passé ou dans d'autres pays montrent toutefois que les entreprises ne veulent pas perdre leurs clients au profit de la concurrence et qu'elles préfèrent répercuter le relèvement de la TVA par différents moyens. Elles peuvent par exemple répercuter sur les prix une partie de la hausse de la TVA et essayer de compenser le reste en interne, ou alors opter pour une répercussion progressive, sur une longue période, de la hausse sur les consommateurs. Cela signifie qu'un relèvement de la TVA ne se répercute en général ni entièrement ni du jour au lendemain sur les prix.

En Suisse, la charge fiscale supplémentaire provoquée par l'introduction de la TVA en 1995 et par le relèvement du taux en faveur de l'AVS au 1^{er} janvier 1999 s'était répercutée respectivement à 85 % et à 65 % sur les consommateurs¹⁵². Plus récemment, sur la base des informations en sa possession, l'OFS a estimé que le relèvement temporaire de la TVA de 0,4 % pour le financement de l'AI occasionnerait un effet potentiel maximal de 0,2 % sur l'indice des prix à la consommation (IPC). Ces différences de répercussion tiennent à plusieurs facteurs (par exemple: montant de la hausse de la TVA, situation conjoncturelle, niveau de compétitivité des entreprises, méthode de relevé des prix). Les données empiriques à disposition ne permettent donc pas de pronostiquer avec précision l'effet qu'aura le prochain relèvement de la TVA sur l'IPC.

On peut cependant affirmer sans grand risque de se tromper que les prix vont augmenter avec le relèvement de la TVA et entraîner un fléchissement de la demande à court terme. La consommation des ménages va diminuer et les investissements des entreprises reculer. L'annonce d'un relèvement de la TVA entraîne toutefois souvent une progression de la consommation avant l'entrée en vigueur des nouveaux taux. Comme les consommateurs savent que le niveau des prix va monter, ils préfèrent consommer plutôt qu'épargner avant l'augmentation de la taxe. Pour la période après le relèvement de la TVA, on peut s'attendre à une baisse de la consommation, en quelque sorte pour compenser la croissance de consommation de la période précédente et du fait d'un budget de consommation légèrement réduit par la hausse de la TVA.

La hausse prévisible de l'IPC pourrait ensuite activer d'autres mécanismes:

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

¹⁵² Message du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA (FF 2008 6277, ici 6482 ss).

D'après une modélisation de l'institut de recherche économique BAKBASEL, le relèvement de la TVA de 1 point de pourcentage pourrait entraîner à long terme un recul du niveau de la consommation d'environ 0,5 %¹⁵³.

Les entreprises et la compétitivité

En raison de la possibilité de répercuter la TVA sur les consommateurs finaux, l'augmentation des taux n'exerce pas une pression immédiate sur les coûts de production. Par ailleurs, comme les importations de biens et services sont soumises à la TVA et que les exportations en sont exonérées, le relèvement de la TVA reste sans incidence directe sur la compétitivité des entreprises suisses, tant sur les marchés à l'exportation que sur le marché intérieur.

Comme cela a été indiqué plus haut, l'inflation induite par le relèvement de la TVA pourrait pousser les salaires nominaux à la hausse lors des négociations salariales. Une augmentation même légère des coûts du travail affecterait alors la compétitivité des entreprises suisses. Pour les entreprises soumises à une forte concurrence qui renoncent à relever leurs prix, la répercussion progressive du relèvement de la TVA sur les coûts salariaux exercerait une pression supplémentaire sur leurs marges.

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

Il faut aussi compter avec des coûts de mise en œuvre (par ex. coûts informatiques) pour les entreprises soumises à la TVA et l'administration des contributions. Ces coûts devraient se monter, selon une estimation de l'AFC, à un montant de l'ordre de 150 à 200 millions de francs pour chaque relèvement de la TVA.

Croissance économique

Le recul du pouvoir d'achat des ménages entraîné par le relèvement de la TVA va réduire la demande globale. Les effets sur l'activité économique en Suisse seront cependant amoindris de deux manières. Premièrement, une partie de la baisse du pouvoir d'achat va réduire la demande de biens et services importés et restera donc sans effet sur le niveau d'activité économique en Suisse. Deuxièmement, les ménages peuvent choisir de réduire leur épargne pour maintenir leur consommation au même niveau. L'effet final devrait être un léger recul de la croissance économique à court terme, avec des répercussions sur l'emploi et le chômage les années qui suivent immédiatement le relèvement de la TVA. Grâce à divers mécanismes d'ajustement, le ralentissement de la croissance économique ne devrait être que temporaire et rester sans incidence sur le potentiel de croissance économique. En effet, après une hausse initiale, l'évolution des salaires et des prix s'inverse en raison de l'affaiblissement de la dynamique sur le marché du travail et du ralentissement de la consommation.

¹⁵³ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060 (en allemand, avec un résumé en français), Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/12, Berne.

D'après les modélisations réalisées dans l'optique de la 11^e révision de l'AVS¹⁵⁴ et par BAK Basel¹⁵⁵, la croissance économique à long terme ne devrait pas être affectée par un léger relèvement de la TVA. Seul le niveau du PIB baisserait au total d'environ 0,5 %, avec une faible diminution du niveau de l'emploi.

La TVA dans l'UE

Ces dernières décennies, un nombre croissant de pays ont introduit une TVA. Les taux ont également augmenté au fil des années. En comparaison avec les autres pays de l'UE, le taux normal de 8 % appliqué en Suisse est de loin le plus bas. Dans les autres pays, le taux normal n'est jamais inférieur à 15 % (2014). Les taux de TVA les plus élevés sont appliqués en Hongrie (27 %) ainsi qu'en Suède et au Danemark (25 %). Le tableau ci-après¹⁵⁶ fournit une vue d'ensemble des taux de TVA appliqués dans l'UE à la mi- 2014:

Tableau 4-5

Les taux de TVA en comparaison avec l'UE

	introduit en	1976	1996	2006	2014	Taux réduits, resp. taux spéciaux
Belgique	1971	18,0	21,0	21,0	21,0	6,0/12,0
Bulgarie	1994	–	22,0	20,0	20,0	9,0
République tchèque	1993	–	22,0	19,0	21,0	15,0
Danemark	1967	15,0	25,0	25,0	25,0	
Allemagne	1968	11,0	15,0	16,0	19,0	7,0
Estonie	1991	–	18,0	18,0	20,0	9,0
Grèce	1987	–	18,0	19,0	23,0	6,5/13,0
Espagne	1986	–	16,0	16,0	21,0	4,0/10,0
France	1968	20,0	20,6	19,6	20,0	2,1/5,5/10,0
Croatie	1998	–	–	22,0	25,0	5,0/13,0
Irlande	1972	20,0	21,0	21,0	23,0	4,8/9,0/13,5
Italie	1973	12,0	19,0	20,0	22,0	4,0/10,0
Chypre	1992	–	8,0	15,0	19,0	5,0/9,0
Lettonie	1995	–	18,0	21,0	21,0	12,0
Lituanie	1994	–	18,0	18,0	21,0	5,0/9,0
Luxembourg	1970	10,0	15,0	15,0	15,0	3,0/6,0/12,0
Hongrie	1988	–	25,0	20,0	27,0	5,0/18,0
Malte	1995	–	15,0	18,0	18,0	5,0/7,0
Pays-Bas	1969	18,0	17,5	19,0	21,0	6,0
Autriche	1973	18,0	20,0	20,0	20,0	10,0/12,0
Pologne	1993	–	22,0	22,0	23,0	5,0/8,0
Portugal	1986	–	17,0	21,0	23,0	6,0/13,0
Roumanie	1993	–	18,0	19,0	24,0	5,0/9,0

¹⁵⁴ Message concernant la 11^e révision de l'AVS, FF 2000 1771.

¹⁵⁵ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060 (en allemand, avec un résumé en français), Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/12, Berne.

¹⁵⁶ Commission européenne: Taux de TVA appliqués dans les Etats membres de l'Union européenne, juillet 2014.

	introduit en	1976	1996	2006	2014	Taux réduits, resp. taux spéciaux
Slovénie	1999	–	–	20,0	22,0	9,5
Slovaquie	1993	–	23,0	19,0	20,0	10,0
Finlande	1994	–	22,0	22,0	24,0	10,0/14,0
Suède	1969	17,7	25,0	25,0	25,0	6,0/12,0
Royaume-Uni	1973	8,0	17,5	17,5	20,0	5,0
Suisse	1995	–	6,5	7,6	8,0	2,5/3,8

Par le passé, l'idée d'affecter des points de TVA à la prévoyance vieillesse a déjà été poursuivie dans plusieurs pays, par exemple au Danemark (1987), en Suisse (1999), en Allemagne (2007), en Hongrie (2009) et en France (2014). Un argument de poids en faveur de cette idée était l'allègement des charges sociales.

Bilan

D'une manière générale, la consommation représente une assiette fiscale large et stable, ce qui confère à la TVA un potentiel de recettes élevé sans grandes distorsions économiques. Les résultats disponibles dans la littérature économique ne sont pas toujours comparables, mais tous les modèles disponibles montrent qu'un léger relèvement de la TVA n'aurait qu'un impact très modéré sur les perspectives de croissance à long terme de l'économie suisse.

4.6.2 Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle

En supprimant la déduction de coordination et en adaptant les taux de bonification LPP, les bonifications de vieillesse de tous les assurés doivent être relevées dans le régime obligatoire. La hausse du capital de prévoyance des assurés permettra de maintenir le niveau de prévoyance vieillesse malgré l'adaptation du taux de conversion minimal et même d'améliorer la prévoyance vieillesse des personnes avec de bas salaires. D'autre part, en abaissant le seuil d'accès au 2^e pilier, le projet permettra aussi aux très bas salaires d'être couverts par l'assurance obligatoire. L'adaptation des bonifications de vieillesse fixées dans la LPP produira des effets principalement pour la catégorie des salariés affiliés auprès d'institutions de prévoyance ne couvrant que le domaine obligatoire, ou dont les règlements ne prévoient qu'une faible part de prestations subobligatoires. Pour la catégorie des assurés bénéficiant déjà de prestations subobligatoires étendues, la portée de ces mesures sera moindre, voire quasi nulle.

Pour la première catégorie d'assurés, les deux mesures ont pour effet d'augmenter sensiblement les charges extrasalariales que doivent supporter conjointement les employeurs et les salariés. Les conséquences économiques qui en résultent ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un projet de recherche mené par l'institut de recherche Ecoplan¹⁵⁷, sur mandat de l'OFAS en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Sans autre mention de source, tous les

¹⁵⁷ Müller, A. et al. (2014): Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten), Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/14, Berne.

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 diverses analyses de sensibilité. Les résultats présentés dans ce message sont ceux obtenus avec le modèle de base. Les résultats des analyses de sensibilité menées en faisant varier certaines hypothèses de travail à la hausse ou à la baisse ne modifient pas les conclusions générales tirées à l'aide du modèle de base.

Dans le cadre de ce mandat, 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 des coûts. Au moment de tirer le bilan final, il conviendra cependant de ne pas négliger les avantages du projet en termes de prévoyance vieillesse. Les principaux sont que la stabilité financière des institutions de prévoyance puisse être renforcée et que le niveau des prestations puisse être maintenu voire en partie amélioré. Et de ne pas oublier non plus qu'en repoussant les mesures nécessaires à l'équilibre financier des institutions de prévoyance, les coûts économiques et sociaux des mesures d'assainissement qui devraient être décidées tardivement et dans l'urgence seraient nettement plus élevés.

Cotisations d'épargne

Le projet de réforme devrait entraîner selon le modèle de microsimulation une augmentation des cotisations d'épargne de l'ordre de 2,3 milliards de francs, ce qui représente 0,8 % de la masse salariale brute des salariés âgés de 25 à 65 ans. Ce montant diffère légèrement des coûts figurant au ch. 4.1.2 (somme des mesures de compensation à long terme et de l'abaissement du seuil d'accès), lesquels se réfèrent aux effets du projet en 2030.

Bien que les cotisations soient financées sur une base paritaire selon la LPP, les cotisations d'épargne supplémentaires supportées effectivement par les employeurs au terme de ce processus devraient se monter, selon le modèle, à 0,7 milliard de francs, soit seulement 32 % de l'augmentation des cotisations d'épargne. 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 de manière à reporter progressivement sur les salariés plus que les 50 % de la charge supplémentaire induite initialement par le projet. Ce processus est facilité par le fait que les salariés assimilent les cotisations au 2^e pilier comme un salaire reporté, qui leur sera versé au moment de la retraite sous forme de rente. 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. A l'inverse, il subsiste également une certaine rigidité des salaires, par exemple à cause des dispositions sur les salaires minimaux figurant dans les conventions collectives de travail, qui rendent difficiles de telles diminutions de salaire, voire les empêchent.

Au final, la charge salariale supplémentaire que devront supporter les employeurs suite au projet devrait se monter à moins de 0,3 % de la masse salariale (contre 0,5 % pour les salariés, cf. ch. 4.7.2).

Le tableau suivant présente plus en détail les cotisations d'épargne supplémentaires supportées par les employeurs, en distinguant différents niveaux de salaire et l'âge des salariés.

Tableau 4-6

Cotisations d'épargne supplémentaires à charge des employeurs, en pour-cent, par classes de revenus et classes d'âge

Age	Salaire brut (année de référence 2010)							
	13 680 à 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	plus que 82 080
25-34	3,6	2,1	1,4	1,0	0,4	0,1	0,0	0,0
35-44	4,1	2,4	1,5	1,2	0,6	0,2	0,1	0,0
45-54	5,7	3,9	2,1	1,6	0,9	0,4	0,1	0,0
55-64	5,8	3,6	2,0	1,2	0,5	0,1	0,0	0,0
Total	4,7	3,0	1,7	1,2	0,6	0,2	0,1	0,0

Source: Ecoplan

Il ressort du tableau que les augmentations des cotisations d'épargne prises en charge par les employeurs seront relativement plus lourdes pour les emplois rémunérés en dessous de 50 000 francs par année et occupés par des salariés âgés de plus de 45 ans.

L'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier provoquera une hausse des coûts du travail supportés par les employeurs relativement élevée, évaluée, en moyenne, à 4,7 % du salaire brut (cf. 1^{re} colonne du tableau précédent; la classe de revenus de 13 680 à 20 520 francs correspond au segment de salaires entre le seuil d'entrée abaissé et celui actuel reporté à l'année de référence 2010). Au-delà d'un salaire brut annuel de 70 000 francs, les répercussions du projet s'avèrent quasi nulles pour les employeurs.

Marché du travail

L'augmentation des coûts salariaux, telle qu'elle ressort du tableau précédent, 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 -0,10 % du volume de travail. Cela équivaut à une diminution d'environ 3000 emplois en équivalent plein temps. La part des femmes (59 %) est plus élevée que celle des hommes (41 %) dans la réduction du volume de l'emploi, ce qui se traduit en termes relatifs par une réduction de l'emploi des femmes (-0,15 %) deux fois plus marquée que celle de l'emploi des hommes (-0,07 %). Le projet n'exercera guère de différences quant à ses effets sur l'emploi des différentes classes d'âge. Le recul sera à peine plus élevé pour les salariés âgés de 45 à 54 ans. Environ 60 % de la réduction de l'emploi concernent des emplois à temps complet. Mais en valeurs relatives, ce sont les volumes de travail des emplois à temps partiel entre 20 % et 69 % qui enregistrent les reculs les plus prononcés (de -0,2 % à -0,3 %).

Effets des mesures de la prévoyance professionnelle sur le marché du travail

	En % du volume de travail	En équivalent plein temps	Part en %
Total	-0,10	-2861	100
Sexe			
Homme	-0,07	-1174	41
Femme	-0,15	-1688	59
Age			
De 25 à 34 ans	-0,08	-632	22
De 35 à 44 ans	-0,09	-747	26
De 45 à 54 ans	-0,13	-995	35
De 55 à 64 ans	-0,11	-488	17
Taux d'occupation			
Moins de 20 %	-0,04	-5	0
De 20 à 49 %	-0,27	-376	13
De 50 à 69 %	-0,22	-508	18
De 70 à 89 %	-0,11	-272	9
De 90 à 100 %	-0,08	-1701	59

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, ce sont, dans l'ordre décroissant, les secteurs hébergement et restauration (-0,59 %), construction (-0,17 %) et commerce et transport (-0,14 %) qui seront davantage touchés que la moyenne nationale, que ce soit en raison de salaires et de taux d'occupation moins élevés que dans les autres branches, d'une couverture de prévoyance professionnelle proche du minimum obligatoire ou d'une large affiliation des salariés à des conventions collectives de travail réduisant la flexibilité des salaires à la baisse. Ces trois critères sont ceux qui renforcent l'impact du projet sur le marché du travail.

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 attractif 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 ont été intégrés dans un modèle macroéconomique d'équilibre général, en tenant compte aussi de la baisse du pouvoir d'achat et de la consommation liée à la diminution des salaires nets des salariés (cf. ch. 4.7.2). Selon les résultats de cette modélisation, les mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle ne devraient avoir qu'un très faible impact sur la croissance économique (baisse du niveau du PIB de -0,1 %, entraîné principalement par le recul du niveau de la consommation de -0,3 %) sans effets notoires sur le commerce extérieur ou le volume global de l'emploi.

Frais de gestion

Avec l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier, les entreprises et les institutions de prévoyance auront à supporter de nouveaux frais de gestion pour les salaires compris entre 14 040 et 21 060 francs (valeurs 2014). En l'absence de données statistiques précises, les considérations ci-après sont à prendre en considération.

- Les tâches administratives pour les nouveaux assurés ayant de bas revenus seront liées principalement à la gestion des comptes individuels et aux mutations. Ces tâches supplémentaires ne vont pas occasionner des frais très élevés (même en tenant compte d'un taux de mutation plus élevé que la moyenne pour les assurés ayant de base revenus)¹⁵⁸.
- 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'arrivée de nouveaux assurés ne les feront pas augmenter.
- Certaines tâches administratives assez coûteuses sont plutôt occasionnées par des assurés avec de hauts revenus (encouragement à la propriété).

On peut conclure sur la base de ces considérations que les frais de gestion entraînés par chaque nouvel assuré resteront nettement inférieurs à la moyenne par tête calculée pour l'ensemble des assurés d'une caisse. Il convient de préciser que les frais de gestion ne sont bien sûr pas imputables aux assurés sur une base individuelle, mais sont supportés collectivement au sein des entreprises et des institutions de prévoyance.

Bilan

Les conséquences économiques des mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle 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. Les faibles diminutions d'emplois affecteront proportionnellement davantage ceux occupés par des femmes, à temps partiel, dans le segment des bas salaires. Ces résultats s'expliquent par le fait que le projet induit des hausses de cotisations d'épargne proportionnellement plus fortes pour tous ceux qui ont de bas revenus, dont on entend justement améliorer la prévoyance professionnelle. Du coup, la réduction du seuil d'accès au 2^e pilier explique environ un tiers des effets sur l'emploi entraînés par le projet.

Le modèle de microsimulation a permis de montrer que l'effet final sur le marché du travail dépend non seulement de l'incidence effective du projet sur les cotisations d'épargne, mais également du rapport entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur les différents segments du marché du travail, des préférences et comportements individuels et d'une certaine rigidité des salaires à la baisse en raison, par exemple, de dispositions sur les salaires minimaux figurant dans les conventions collectives de travail. La situation conjoncturelle qui dominera au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 n'a pas pu être prise en

¹⁵⁸ Hornung, D. et al. (2011): Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 4/11, Berne.

compte. Elle jouera évidemment aussi un rôle: si elle est bonne (au niveau global ou d'une branche), cela atténuera l'impact estimé du projet, et si elle est mauvaise, les effets prévus seront accentués. Il n'est en revanche pas possible de quantifier l'utilité à long terme des nouvelles règles, que ce soit au niveau du maintien des prestations des assurés malgré l'adaptation du taux de conversion minimal ou de la stabilisation de la situation financière des institutions de prévoyance. Ces aspects sont toutefois d'une importance capitale et ils ne doivent pas être relégués au second plan lors de l'appréciation politique des mesures prises dans le 2^e pilier.

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

Marché du travail et économie

Avec le relèvement de l'âge de référence pour les femmes, l'offre de travail parmi les femmes de cette catégorie d'âge va augmenter. Il est toutefois impossible de prévoir l'impact sur l'offre de travail en général, car des effets de substitution peuvent se produire: baisse de l'activité d'autres groupes de la population ou évincement de l'immigration, par exemple. Si les décisions d'anticiper la perception de la rente augmenteront probablement dans les premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, le taux d'emploi avant et après l'âge de référence devrait se stabiliser, au bout de quelques années, à un niveau comparable à celui qui précédait la modification. Cette tendance a déjà été constatée par le passé après le relèvement progressif de 62 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes. En d'autres termes, si le relèvement à 65 ans de l'âge de référence pour les femmes a un effet d'expansion de l'offre de travail, la possibilité d'un départ anticipé à la retraite produit l'effet inverse. Le relèvement progressif de deux mois par année contribuera à une transition en douceur. Dans une dynamique économique dominée à long terme par l'offre, on peut s'attendre à ce que l'offre supplémentaire de travail soit aussi utilisée de façon productive. La capacité d'absorption du marché du travail est d'ores et déjà élevée en Suisse (comme le montre l'évolution récente de l'immigration) et elle devrait se maintenir sans problème dans un environnement qui sera de plus en plus marqué par les effets limitatifs que le vieillissement démographique exercera sur l'offre de travail en Suisse et dans les pays limitrophes.

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

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

Bilan

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

4.6.4 Mécanisme d'intervention

Le mécanisme d'intervention proposé devrait avoir ses effets seulement après la période durant laquelle le projet devra agir. L'introduction d'un mécanisme d'intervention est tout d'abord le signe d'un engagement à garantir la stabilité du 1^{er} pilier. Son effet sera double: renforcer la confiance des assurés dans la solidité du 1^{er} pilier et témoigner de la stabilité des finances publiques comme atout de la place économique suisse. Les mesures automatiques prévues dans le cadre du mécanisme d'intervention auraient un impact sur l'économie si elles devaient être activées. Des cotisations salariales plus élevées augmentent en effet le coût du travail pour les entreprises et réduisent les salaires nets des travailleurs. Les répercussions sur le marché du travail sont semblables aux conséquences d'une augmentation des cotisations d'épargne telles qu'elles viennent d'être exposées (fléchissement de la demande de travail, augmentation des coûts de production, baisse du pouvoir d'achat, cf. ch. 4.6.2). La restriction simultanée de l'adaptation des rentes pourrait avoir comme effet de restreindre le pouvoir d'achat des rentiers. Il faut cependant relever que pour les bénéficiaires de prestations complémentaires, cet effet est corrigé puisque l'adaptation est maintenue dans le régime des prestations complémentaires.

Les mesures automatiques du mécanisme d'intervention auraient donc un impact majeur en cas d'activation. Il faut toutefois rappeler que la Suisse dispose d'un réseau de sécurité solide, qui évite qu'un déficit éventuel intervenu dans le système de la prévoyance vieillesse du 1^{er} pilier aboutisse à une crise de plus grande envergure touchant l'ensemble du budget de l'Etat. L'efficacité de ce système a été démontrée dans un contexte où différents pays industrialisés sont confrontés aux problèmes de politique financière. En outre, il faut noter que les mesures automatiques ne constituent pas une solution à long terme, mais qu'elles sont conçues comme des mesures réversibles et limitées dans le temps, visant uniquement à assurer des liquidités suffisantes pour l'AVS. Tant l'augmentation des cotisations salariales que la restriction de l'adaptation des rentes représentent des mesures d'urgence qui ne seront appliquées que pour remédier à des difficultés financières impossibles à prévenir autrement. Il est dans l'intérêt des instances politiques d'adopter au plus vite une réforme ordinaire pour empêcher ou suspendre le plus rapidement possible l'application de ces mesures d'urgence. Dans le meilleur des cas, la menace du déclenchement de la seconde phase du mécanisme peut avoir un effet préventif.

4.7 Conséquences sociales

4.7.1 Relèvement de la TVA

L'effet d'une augmentation de la TVA sur le pouvoir d'achat n'est pas le même pour tous les groupes de la population. Les ménages à faible revenu consacrent généralement une plus grande part de leur revenu à la consommation que les ménages ayant des revenus plus élevés. Cela signifie qu'une augmentation de la TVA (et donc des prix à la consommation) frappe plus durement les ménages à faible revenu en termes relatifs (en pourcentage de leur revenu), même si elle les affecte moins en termes absolus (en francs). La réduction du pouvoir d'achat en cas d'augmentation du taux normal de la TVA d'un point de pourcentage (avec des hausses proportionnelles du taux spécial et du taux réduit) oscille, selon le revenu du ménage, entre 237 et 942 francs par an, ce qui représente une diminution comprise entre 0,4 % (hauts revenus) et 0,6 % (faibles revenus) du revenu brut (voir les deux tableaux suivants¹⁵⁹). Le taux réduit appliqué aux biens de consommation courante permet d'atténuer un peu l'effet régressif de la TVA, à défaut de le compenser entièrement. Les calculs présentés partent du principe que l'augmentation des taux d'imposition est entièrement répercutée sur le consommateur. Toutefois, l'augmentation de la TVA ne doit pas obligatoirement être directement et entièrement répercutée sur le consommateur final (cf. ch. 4.6.1). Dans un tel cas, la charge supplémentaire des ménages serait moindre.

Tableau 4-8

Augmentation de la charge annuelle (en francs) d'une hausse proportionnelle de la TVA de 1,0 point par rapport à la législation actuelle

Classes de revenus (francs par mois)	0-4899	4900-7199	7200-9699	9700-13 199	13 200 und mehr
Tous les ménages	249,75	365,98	472,61	594,90	904,07
Personnes seules (sans les rentiers)	237,13	328,95	419,79	626,90	
Couples (sans enfant)		417,06	489,54	587,04	885,43
Couples (avec un enfant)		350,17	490,20	586,17	904,74
Couples (avec deux enfants)		349,90	478,81	625,88	941,68
Rentiers	239,12	398,18	522,03	786,70	

Rentiers et personnes seules: les classes de revenus «9700-13 199» et «13 200 et plus» ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations

¹⁵⁹ Calculs de l'AFC sur la base des données de l'enquête de l'OFS sur le budget des ménages 2009 à 2011.

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

Classes de revenus (francs par mois)	0-4899	4900-7199	7200-9699	9700-13 199	13 200 et plus
Tous les ménages	0,60	0,50	0,47	0,44	0,41
Personnes seules (sans les rentiers)	0,57	0,45	0,42		0,38
Couples (sans enfant)		0,56	0,48	0,43	0,40
Couples (avec un enfant)		0,46	0,48	0,44	0,41
Couples (avec deux enfants)		0,47	0,47	0,46	0,42
Rentiers	0,58	0,56	0,52		0,49

Rentiers et personnes seules: les classes de revenus «9700-13 199» et «13 200 et plus» ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations

La dernière hausse de la TVA a eu lieu en 2011. Pourtant, selon l'OFS¹⁶⁰, l'inégalité au niveau des revenus disponibles ne s'est pas modifiée entre 2010 et 2011. Elle s'est même réduite pour les ménages d'actifs. Les conséquences sociales d'un relèvement de la TVA doivent par conséquent toujours être replacées dans un contexte plus large incluant d'autres facteurs influant sur la répartition des revenus disponibles.

4.7.2 Mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Le maintien des prestations du 2^e pilier est un objectif central du projet. Afin que ceci puisse être atteint malgré l'adaptation du taux de conversion minimal, les bonifications de vieillesse doivent être augmentées. Les baisses de salaire net qui en résultent pour les assurés actifs sont ainsi contrebalancées par le maintien du niveau des rentes à long terme. Les mesures du projet représentent aussi une nette amélioration de la prévoyance professionnelle pour les bas salaires, ce dont profiteront en particulier les salariés à temps partiel ou cumulant plusieurs petits emplois, parmi lesquels une grande majorité de femmes.

Hausse des cotisations d'épargne supportées par les salariés

Les salariés supporteront 68 % des cotisations d'épargne supplémentaire engendrées par le projet et verront leur salaire diminuer en moyenne de 0,6 %. Les mesures prévues n'affecteront pas tous les groupes de salariés de la même façon. Le tableau suivant illustre les effets sur les salaires pour différentes classes de revenus et différentes classes d'âge. Il s'agit des effets tels qu'ils ressortent du modèle de microsimulation de l'institut de recherche Ecoplan¹⁶¹, déjà à la base des résultats présentés au ch. 4.6.2. Ce modèle tient compte du fait que de nombreuses institutions de

¹⁶⁰ OFS: «Revenus des ménages privés: l'inégalité des revenus est nettement réduite par la redistribution», septembre 2013.

¹⁶¹ Müller, A. et al. (2014): Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten (en allemand, avec un résumé en français), Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/14, Berne.

prévoyance prévoient déjà aujourd'hui des prestations plus élevées que l'assurance obligatoire de la prévoyance professionnelle. Il intègre les préférences individuelles dans la détermination de l'offre de travail et il tient compte de certaines rigidités salariales à la baisse.

L'ensemble des salariés, y compris ceux gagnant des salaires relativement élevés, seront amenés à supporter des cotisations d'épargne supplémentaires. Les groupes qui enregistreront les plus fortes réductions de salaire en valeurs relatives sont les salariés âgés de plus de 45 ans (ceux âgés de 45 à 54 ans gagnant moins de 100 000 francs par année devraient percevoir des salaires réduits de 1 à plus de 3 %). Pour les salaires inférieurs à 30 000 francs par année, la réduction dépasserait les 2 % en moyenne, mais la charge supportée par les employeurs est aussi élevée pour ces faibles revenus (entre 3 et presque 5 %, cf. ch. 4.6.2).

Tableau 4-10

Cotisations d'épargne supplémentaires à charge des salariés, en pour-cent, par classes de revenus et classes d'âge

Age	Salaire brut (année de référence 2010)								
	13 680 à 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 que 100 000
25-34	0,9	1,2	0,9	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1
35-44	1,8	2,0	1,8	1,2	0,9	0,8	0,6	0,4	0,2
45-54	3,3	3,1	3,2	2,4	2,0	1,8	1,5	0,9	0,3
55-64	3,1	3,1	2,8	1,9	1,4	0,8	0,5	0,2	0,1
Total	2,2	2,3	2,1	1,4	1,1	0,9	0,7	0,4	0,2

Source: Ecoplan

Abaissement du seuil d'accès

Avec le droit en vigueur fixant le seuil d'accès à la prévoyance professionnelle à un salaire annuel de 21 060 francs (valeur 2014), ce sont en particulier les personnes travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois, notamment les femmes et les jeunes salariés, qui ne sont pas assurés sur une base obligatoire dans le 2^e pilier. L'abaissement du seuil d'accès, combiné à l'abolition de la déduction de coordination, permettra aux salariés à très bas revenus d'être mieux couverts et mieux assurés par la prévoyance professionnelle.

Le modèle de microsimulation a permis d'estimer de manière précise l'ampleur des diminutions de salaire net pour le groupe de personnes réalisant un salaire brut annuel entre 13 680 et 20 520 francs (cf. 1^{re} colonne du tableau ci-dessus; la classe de revenus correspond au segment de salaires entre le seuil d'entrée abaissé et celui actuel reporté à l'année de référence 2010).

Effets globaux sur les revenus des ménages

Le modèle d'Ecoplan a aussi permis d'évaluer les effets des mesures dans le domaine de la prévoyance professionnelle sur les revenus des ménages. Il en ressort que les salaires nets des ménages les plus pauvres (premier quintile de la répartition des ménages selon le revenu) devraient se réduire d'un peu plus de 1 %, alors que

ceux des ménages les plus riches (cinquième quintile) se réduiraient d'environ 0,5 %.

4.7.3 Harmonisation de l'âge de référence

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

Femmes âgées de 65 ans en 2025

En 2025, lorsque le processus d'harmonisation sera achevé, le nouvel âge de référence concernera probablement 78 500 femmes. Le marché du travail n'aura toutefois à absorber que la main-d'œuvre dont on peut supposer qu'elle sera encore active à l'âge de 65 ans. Compte tenu de l'évolution démographique et de la pénurie de main-d'œuvre qui devrait en résulter, le marché du travail devrait pouvoir absorber cette main-d'œuvre supplémentaire.

Femmes actives jusqu'à l'âge de la retraite

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

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

Autres assurés

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

5 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁶² et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁶³.

Dans le cadre du programme de législature 2011–2015, les priorités fixées par le Conseil fédéral dans le domaine de la politique sociale sont le renforcement de la cohésion sociale et la consolidation financière des assurances sociales dans la perspective de l'évolution démographique. En ce qui concerne la consolidation financière des assurances sociales et conformément à l'art. 20, ch. 80 et 81, de l'arrêté fédéral sur le programme de législature 2011–2015 (Objectif 19: le financement des assurances sociales est consolidé et assuré à long terme) des projets doivent être adoptés dans le 1^{er} et le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, ce qui est proposé par le projet dans le cadre d'une réforme commune au 1^{er} et au 2^e pilier.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet s'appuie sur les normes constitutionnelles qui régissent la compétence de la Confédération pour légiférer dans le domaine des assurances sociales (art. 112 Cst. pour l'AVS/AI; art. 112a Cst. pour les prestations complémentaires; art. 113 Cst. pour la prévoyance professionnelle; art. 114 Cst. pour l'assurance-chômage; art. 116 Cst. pour les allocations familiales et l'assurance-maternité; art. 117 Cst. pour l'assurance-accidents; art. 59, al. 4, Cst. pour les allocations pour perte de gain en cas de service; art. 59, al. 5, Cst. pour l'assurance militaire) ainsi que dans celui du droit civil (art. 122 Cst.) et celui des impôts (art. 128 à 130 Cst.).

La LAVS, la LAI, la LPC, la LAA, la LAM, la LAPG et la LACI sont soumises à la LPGA.

6.2 Compatibilité de la Suisse avec les obligations internationales

6.2.1 Instruments des Nations Unies

Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I)¹⁶⁴ est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales¹⁶⁵. En outre, chaque Etat partie au Pacte s'engage à garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans aucune discrimination fondée, notamment, sur le sexe (art. 2, par. 2).

¹⁶² FF 2012 349

¹⁶³ FF 2012 6667

¹⁶⁴ RS 0.103.1

¹⁶⁵ Cf. Observation générale n° 19 du comité de l'ONU pour les droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/GC/19, 4 février 2008.

La Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)¹⁶⁶ est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997. Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier le droit à la sécurité sociale (art. 11, par. 1, let. e). En outre, dans sa Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées du 16 décembre 2010¹⁶⁷, le Comité de la CEDEF dit que «les Etats parties sont tenus de veiller à ce que les âges de départ à la retraite dans les secteurs public et privé ne soient pas discriminatoires à l'égard des femmes. Ils devraient donc veiller à ce que les politiques en matière de retraite ne soient en aucune manière discriminatoires, même pour les femmes qui choisissent de prendre leur retraite tôt, et à ce que toutes les femmes âgées qui ont travaillé bénéficient d'une pension acceptable» (par. 42).

6.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du Travail

La Convention n° 128 du 29 juin 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants de 1967¹⁶⁸ a été ratifiée par la Suisse le 13 septembre 1977. La partie III porte sur les prestations de vieillesse et la partie IV sur les prestations de survivants. Pour chacune de ces parties, la Convention définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, ainsi que le niveau et la durée de versement de celles-ci. Elle prévoit également que le montant des prestations doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou de variations sensibles du coût de la vie (art. 29, para. 1).

6.2.3 Instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964¹⁶⁹ a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977. Notre pays en a accepté notamment les parties V et X, qui portent respectivement sur les prestations de vieillesse et sur les prestations de survivants. Chacune de ces parties définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, le niveau et la durée de versement de celles-ci. Le Code prévoit également que le montant des prestations doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains qui résultent de variations sensibles du coût de la vie (art. 65, para. 10). Pour ce qui est du financement des systèmes de sécurité sociale, le Code prévoit que le coût des prestations et les frais d'administration doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des 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

¹⁶⁶ RS 0.108

¹⁶⁷ CEDAW/C/GC/27

¹⁶⁸ RS 0.831.105

¹⁶⁹ RS 0.831.104

de la Partie contractante et de celle des catégories de personnes protégées (art. 70, par. 1).

6.2.4 Droit de l'Union européenne

L'art. 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne implique l'établissement d'un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour faciliter la libre circulation des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés et des membres de leur famille. Cette coordination est réglée par le règlement (CE) n° 883/2004¹⁷⁰ du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009¹⁷¹ du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Etats 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 régimes nationaux de sécurité sociale, les Etats membres conservant la faculté d'en déterminer la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation, sous réserve des principes de coordination du droit de l'UE. Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes¹⁷² (accord sur la libre circulation), la Suisse participe à ce système de coordination et applique aujourd'hui dans ce contexte les deux règlements susmentionnés (cf. annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes, Coordination des systèmes de sécurité sociale).

6.2.5 Compatibilité des différentes mesures avec le droit international

6.2.5.1 Mesures relatives à la retraite

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

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

¹⁷⁰ JO L 166 du 30.4.2004, p. 1; RS **0.831.109.268.1**

¹⁷¹ JO L 284 du 30.10.2009, p. 1; RS **0.831.109.268.11**

¹⁷² RS **0.142.112.681**

6.2.5.2 Mesures relatives à la prévoyance professionnelle

L'abandon proposé de la déduction de coordination améliorera entre autres la prévoyance professionnelle des personnes travaillant à temps partiel et, de ce fait, profitera essentiellement aux femmes. Cela va dans le sens de ce que préconise la CEDEF.

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

6.2.5.3 Mesures relatives aux prestations

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

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

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

En cas d'anticipation de la totalité d'une rente de vieillesse d'un Etat membre de l'UE, l'obligation de cotiser à l'AVS ne s'achève pas au moment de l'anticipation prévue par le droit étranger, mais uniquement au moment où l'assuré atteint l'âge de 62 ans, à savoir, trois ans avant l'âge de référence applicable en Suisse. Ce point est

compatible avec l'art. 5, let. a, du règlement (CE) n° 883/2004 qui exige l'assimilation de certaines prestations. Du fait des différences entre les législations en matière d'âge de la retraite et de possibilités d'anticipation de la rente, assimiler le moment du versement anticipé de prestations étrangères au moment du versement anticipé de prestations suisses ne serait ni proportionné ni justifié en ce qui concerne l'exemption de cotisations.

6.2.5.5 Anticipation dans l'AVS et années de jeunesse

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

De même, il n'existe pas d'obligation pour la prise en compte des cotisations à une assurance vieillesse effectuées pendant les années de jeunesse accomplies à l'étranger. En cas de perception anticipée d'une rente de vieillesse en Suisse, les années de jeunesse passées à l'étranger ne peuvent donc pas compenser la réduction de la rente AVS. En effet, les éventuelles cotisations versées à l'étranger pendant les années de jeunesse effectuées à l'étranger sont prises en compte dans le pays concerné, selon le droit de ce pays. Les périodes de cotisation ne sont pas perdues.

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

6.2.5.6 Mesures relatives au financement de l'AVS

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

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

6.2.5.7

Autres mesures

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

6.3

Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le projet de loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 est un acte modificateur unique soumis au référendum qui englobe sous un même titre l'ensemble des modifications d'actes législatifs de même niveau régissant différents domaines. Etant donné que cette réforme a pour objectif d'apporter une solution globale aux défis qui se présentent en matière de prévoyance vieillesse, tant dans le 1^{er} que dans le 2^e pilier, et notamment s'agissant du financement, et que les effets escomptés ne pourront se réaliser uniquement dans la mesure où toutes les mesures sont adoptées, il est pertinent de réunir l'ensemble des modifications légales dans un même acte.

6.4

Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil (majorité qualifiée) afin de limiter les dépenses de la Confédération. Les mesures prévues par le projet n'entraînent pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. Elles ne sont par conséquent pas soumises à l'application de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

6.5

Délégation de compétences législatives

AVS

- Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions pour le calcul de la rente anticipée (art. 40, al. 6, p-LAVS). Dans le domaine des prestations complémentaires, le calcul des revenus suppose de régler les cas dans lesquels la personne touche simultanément une rente anticipée et une rente d'invalidité conformément à l'art. 40a p-LAVS ou une rente de survivants conformément à l'art. 40b p-LAVS (art. 11, al. 1^{quater}, p-LPC).
- Les modalités de la prise en compte des années de jeunesse en cas d'anticipation de la rente de vieillesse doivent être précisées (art. 40e, al. 5, p-LAVS).
- L'obligation de payer des intérêts sur les créances en réparation résultant de la responsabilité de l'employeur (art. 52, al. 7, p-LAVS) ou de la responsabi-

lité d'associations fondatrices ou de l'Etat (art. 70, al. 1^{bis}, p-LAVS) doit être concrétisée.

- Dans le cadre de la réglementation proposée pour le mécanisme d'intervention financier, le Conseil fédéral reçoit la compétence de suspendre l'adaptation des rentes, de relever les taux de cotisation (art. 113, al. 3, let. a et b, p-LAVS) et de régler la coordination avec l'assurance-invalidité (art. 35, al. 1, let. b, p-LAVS) et avec les rentes d'orphelin ou les rentes pour enfant (art. 37^{bis} p-LAVS) (art. 113, al. 3, let. c, p-LAVS).

LPP

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

- pour les dispositions concernant la perception de la rente: réglementation des exceptions autorisant une perception des prestations de vieillesse avant l'âge minimal (art. 13, al. 3, p-LPP): édicition de dispositions sur l'ajournement de la perception de la prestation de vieillesse (art. 13c, al. 2, p-LPP) ainsi que sur l'assurance auprès de plusieurs institutions de prévoyance (art. 13d p-LPP); définition des taux de conversion minimaux applicables en cas de perception de prestations de vieillesse avant ou après l'âge de référence (art. 14, al. 2, p-LPP); définition des taux de conversion minimaux pendant l'adaptation du taux de conversion minimal de 6,8 % à 6,0 % compte tenu du relèvement de l'âge de référence pour les femmes (let. b des dispositions transitoires);
- réglementation sur les exceptions à l'obligation d'établir des listes de candidats (art. 51, al. 3, p-LPP);
- édicition de dispositions concernant les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes et les institutions chargées de l'administration de la fortune (art. 53a, let. a, p-LPP);
- définition des cas dans lesquels il est possible de renoncer, à titre exceptionnel, à une liquidation partielle parce que les charges seraient disproportionnées (art. 53d, al. 1, p-LPP);
- édicition de dispositions concernant les modalités de détermination des cotisations pour la couverture des risques de décès et d'invalidité selon des principes collectifs (art. 65, al. 2^{bis}, p-LPP);
- réglementation des possibilités de rachat en cas de perception des prestations de prévoyance (art. 79b, al. 2, p-LPP);
- édicition de prescriptions concernant l'établissement de bases actuarielles (art. 97, al. 1^{bis}, p-LPP);
- réglementation concernant le calcul des prestations pour la génération transitoire (let. c des dispositions transitoires);
- édicition de dispositions relatives au calcul des rentes d'invalidité dans les cas spéciaux (let. e. des dispositions transitoires).

LFLP

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

LSA

- Ediction de dispositions sur l'abaissement à titre transitoire de la quote-part minimale pour maintenir la solvabilité (art. 37, al. 4^{bis}, p-LSA).

6.6 Conformité à la législation sur la protection des données

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

Budget de l'AVS

Introduction

Les deux tableaux du budget de l'AVS (tableaux 1 et 3) présentent les perspectives financières de l'assurance (dépenses, recettes, résultat de répartition) et les prévisions du compte de capital de l'AVS (produits des placements, variation annuelle, état du Fonds AVS à la fin de l'année).

Dans le tableau 1, les perspectives financières de l'AVS sont présentées selon le droit en vigueur pour les années 2014 à 2035.

Les montants au départ des projections sont repris du dernier décompte définitif du compte d'exploitation de l'AVS (2013). Les montants sont escomptés aux prix de la première année budgétisée (2014). Le scénario démographique est le scénario A-17-2010 de l'OFS qui tient compte d'un solde migratoire positif de 40 000 personnes par an dès 2030. L'évolution des paramètres économiques (salaires nominaux, renchérissement) suit celle prescrite pour le budget 2015 et le plan financier 2016–018 de la Confédération. Au-delà du plan financier de la Confédération, ce sont les prévisions économiques de l'OFAS qui sont appliquées. Le facteur structurel est aussi déterminé par l'OFAS. Les hypothèses concernant l'évolution économique sont indiquées au-dessous des tableaux.

Le tableau 2 présente les effets financiers qu'auront les différentes mesures de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 sur les prestations et les recettes AVS entre 2019 (année d'entrée en vigueur prévue de la réforme) et 2035.

Le budget AVS présenté dans le tableau 3 tient compte des effets financiers que les mesures prévues par la réforme auront sur les dépenses et les recettes AVS (cf. tableau 2). Il inclut également les conséquences de la diminution du taux de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS de 19,55 % à 18 % ainsi que l'attribution de la part de 17 % du produit du point de TVA démographique à l'AVS. Les effets du financement additionnel par le biais d'un relèvement proportionnel des taux de la TVA de 1,5 point de pourcentage sont également pris en considération.

Termes utilisés

Les termes qui figurent dans les deux tableaux du budget AVS (tableaux 1 et 3) sont expliqués dans ce chapitre.

Dépenses

Droit en vigueur

Les dépenses selon le droit en vigueur comprennent les rentes AVS, les transferts et remboursements de cotisations, les allocations pour impotents de l'AVS, les prestations à restituer (et les amortissements), les frais des mesures individuelles (moyens auxiliaires, contribution d'assistance). A cela s'ajoutent les frais de subventions aux institutions ainsi que ceux d'instruction et d'administration.

Les dépenses relatives aux rentes AVS évoluent selon l'indice des rentes (adaptation des rentes tous les deux ans) et selon l'évolution de la population (y compris les rentiers à l'étranger; l'effectif des rentiers est lié à l'évolution démographique).

Réforme 2020

La rubrique «réforme 2020» comprend les effets financiers des mesures sur les prestations AVS (mesures et chiffres selon tableau 2 sous «Dépenses»):

- harmonisation de l'âge de référence (65 ans);
- troisième année d'anticipation;
- modification des taux de réduction pour l'anticipation;
- modification des taux d'amélioration pour l'ajournement;
- amélioration des rentes résultant des cotisations supplémentaires;
- anticipation pour personnes à revenus bas à moyens;
- adaptation des dispositions relatives aux rentes de survivants.

Total des dépenses

Le total des dépenses comprend les dépenses selon le droit en vigueur et les effets financiers des mesures sur les prestations AVS.

Recettes

Cotisations et recours

Il s'agit des cotisations des assurés et des employeurs. A cela s'ajoutent les recettes provenant des actions récursoires contre les tiers responsables. Les cotisations évoluent avec la masse salariale.

Réforme 2020

La rubrique «réforme 2020» comprend les effets financiers des mesures sur les cotisations AVS (mesures et chiffres selon tableau 2: sous «Recettes»):

- harmonisation de l'âge de référence (65 ans);
- troisième année d'anticipation;
- suppression de l'obligation de cotiser durant l'anticipation;
- suppression de la franchise pour les actifs de plus de 65 ans;
- suppression du barème dégressif chez les indépendants;
- relèvement du taux de cotisation AVS de 7,8 % à 8,4 % chez les indépendants (uniformisation du taux de cotisation AVS).

TVA

Cette rubrique contient les 83 % du produit du point de TVA («pour-cent démographique»). Le reste de 17 % est attribué à la Confédération selon le droit en vigueur. La croissance des recettes TVA en faveur de l'AVS est définie par l'AFC dans le cadre de l'horizon du budget et de la planification financière (actuellement de 2015 à 2018). Dès 2019, l'évolution de la TVA suit l'évolution de la masse salariale.

Confédération droit actuel

Il s'agit de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS fixée à 19,55 % des dépenses annuelles de l'AVS (selon l'art. 103, al. 1, LAVS) et du produit de l'impôt sur les maisons de jeux. La contribution de la Confédération suit l'évolution des dépenses de l'AVS. Concernant l'impôt sur les maisons de jeux, les perspectives correspondent aux chiffres du budget et du plan financier de la Commission fédérale des maisons de jeux. Dès 2019, l'évolution suit l'indice des salaires.

Réforme 2020 Confédération

Cette rubrique montre les conséquences de la modification des dépenses de l'AVS due aux mesures relatives aux prestations sur la contribution de la Confédération (19,55 %) ainsi que les effets financiers de la diminution du taux de 19,55 % à 18,0 % de la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS.

Ainsi, en 2030, la réduction des dépenses due aux mesures est de 825 millions de francs. La contribution de la Confédération baisse en conséquence de 161 millions de francs (19,55 %).

La diminution du taux de la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS de 19,55 % à 18,0 % des dépenses conduit à une diminution des montants de la Confédération en 2030 de 919 millions de francs.

Au total, la réduction des montants de la Confédération atteint la somme de 1080 millions de francs en 2030.

«Pour-cent démographique» TVA (réforme 2020)

L'attribution de la part de 17 % du produit du point de TVA en faveur de l'AVS engendre des recettes supplémentaires de 609 millions de francs en 2030.

Financement supplémentaire TVA (réforme 2020)

Selon le budget de l'AVS avec la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 (tableau 3), la première augmentation de la TVA, de 1 point de pourcentage, a lieu en 2019, année d'entrée en vigueur prévue du projet, et la seconde augmentation, de 0,5 point de pourcentage, en 2027.

Le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS génère des recettes supplémentaires de 5376 millions de francs en 2030.

Total (recettes)

Le total des recettes comprend les rubriques suivantes:

- cotisations et recours;
- réforme 2020;
- TVA;
- Confédération droit actuel;
- réforme 2020 Confédération;
- pour-cent démographique TVA;
- financement supplémentaire TVA.

Résultat de répartition

Le résultat de répartition est la différence entre les recettes citées plus haut et les dépenses de l'AVS.

Compte de capital de l'AVS

Intérêts des placements

Cette rubrique inclut le résultat des placements (quote-part AVS) et les intérêts (chargés à l'AI) en faveur de l'AVS sur le report de la dette (au 31.12.2010: 14 944 millions de francs).

Variation annuelle (= résultat d'exploitation)

La variation annuelle est obtenue par la différence entre toutes les recettes (y compris les intérêts des placements) et toutes les dépenses. Elle s'obtient également en ajoutant au résultat de répartition les intérêts des placements.

Etat à la fin de l'année

On obtient le compte de capital AVS à la fin de chaque année en ajoutant la variation annuelle au compte de capital de la dernière période comptable. Dans la pratique, ce résultat ne peut pas être obtenu directement avec les chiffres du tableau vu les différences des facteurs d'escompte.

Etat à la fin de l'année en pour-cent des dépenses

Selon l'art. 107, al. 3, LAVS, le Fonds de compensation AVS ne doit pas, à la fin de l'année, tomber en dessous du montant des dépenses annuelles. En 2013, cette condition était remplie (108 %).

Etat à la fin de l'année (sans la dette de l'AI) en pour-cent des dépenses

En 2013, si l'on déduit les fonds prêtés à l'AI, soit 13 765 millions de francs, l'AVS dispose d'un montant de 29 315 millions de francs, ce qui correspond à 73 % des dépenses.

Indice du taux de remplacement

L'indice du taux de remplacement est calculé comme le rapport entre l'indice de la rente minimale et l'indice des salaires, la base de 100 % étant fixée en 1980. Il s'agit d'un indicateur qui montre dans quelle mesure un revenu qui suit l'indice des salaires est couvert par la rente minimale. L'indice est de 91,8 % en 2013

Dépenses en pour-cent de la masse salariale AVS

Il s'agit du taux des dépenses, à savoir les dépenses totales exprimées en pour-cent de la somme des salaires AVS sur laquelle les cotisations sont prélevées. Cette valeur indique le taux des cotisations qui serait nécessaire pour financer l'assurance uniquement par les cotisations des assurés et des employeurs.

Tableau 1

Budget de l'AVS selon le droit en vigueur

Montants en millions de francs

aux prix de 2014

Année	Dépenses			Recettes			Résultat de répartition			Compte de capital de l'AVS				sans dettes de l'AI			Indice du taux de remplacement		
	Droit en vigueur	Réforme 2020	Total	Cotisations et recours	Réforme 2020	TVA ¹⁾	Confédération droit actuel	Réforme 2020 Confédér.	pour-cent démographique TVA	financement additionnel TVA	Total	En pts prop. de TVA	Intérêts des placements	Variation annuelle	Etat à la fin de l'année	en % des dépenses	en % des dépenses	1980=100	dépenses en % de la masse salariale AVS
2013	39 976	0	39 976	29 548	0	2 318	8 123	0	0	39 989	14	0.0	894	908	43 081	108	73	91.8	11.2
2014	40 884	0	40 884	30 187	0	2 372	8 293	0	0	40 852	- 32	0.0	718	686	43 767	107	75	91.2	11.2
2015	41 766	0	41 766	30 728	0	2 437	8 464	0	0	41 629	- 137	0.0	871	734	44 327	106	78	90.7	11.3
2016	42 246	0	42 246	31 114	0	2 493	8 555	0	0	42 162	- 84	0.0	1 013	929	44 817	106	81	89.8	11.3
2017	43 456	0	43 456	31 617	0	2 541	8 789	0	0	42 947	- 509	-0.2	1 030	521	44 894	103	82	90.3	11.4
2018	43 924	0	43 924	32 098	0	2 594	8 877	0	0	43 569	- 355	-0.1	1 190	835	45 285	103	82	88.8	11.4
2019	45 306	0	45 306	32 577	0	2 633	9 149	0	0	44 359	- 947	-0.3	1 227	280	44 896	99	79	89.6	11.5
2020	45 621	0	45 621	33 037	0	2 670	9 213	0	0	44 920	- 701	-0.2	1 217	516	44 748	98	80	87.7	11.5
2021	47 839	0	47 839	33 470	0	2 705	9 649	0	0	45 824	- 2 015	-0.6	1 185	- 830	43 257	90	73	89.3	11.9
2022	48 218	0	48 218	33 885	0	2 739	9 725	0	0	46 349	- 1 869	-0.6	1 137	- 732	41 886	87	71	87.4	11.8
2023	50 498	0	50 498	34 266	0	2 769	10 172	0	0	47 207	- 3 291	-1.0	1 062	- 2 229	39 038	77	63	88.9	12.2
2024	50 928	0	50 928	34 638	0	2 799	10 258	0	0	47 695	- 3 233	-1.0	968	- 2 265	36 196	71	59	86.9	12.2
2025	53 459	0	53 459	34 987	0	2 828	10 755	0	0	48 570	- 4 889	-1.4	838	- 4 051	31 610	59	49	88.3	12.7
2026	53 924	0	53 924	35 336	0	2 856	10 849	0	0	49 041	- 4 883	-1.4	685	- 4 198	26 945	50	41	86.4	12.7
2027	56 383	0	56 383	35 678	0	2 884	11 332	0	0	49 894	- 6 489	-1.9	496	- 5 993	20 554	36	30	87.6	13.1
2028	56 928	0	56 928	36 038	0	2 913	11 440	0	0	50 391	- 6 537	-1.9	280	- 6 257	13 993	25	20	85.7	13.1
2029	59 664	0	59 664	36 413	0	2 943	11 977	0	0	51 333	- 8 331	-2.3	23	- 8 308	5 478	9	7	87.1	13.6
2030	60 117	0	60 117	36 803	0	2 975	12 068	0	0	51 846	- 8 271	-2.3	- 262	- 8 532	- 3 135	- 5	- 6	85.2	13.6
2031	62 876	0	62 876	37 213	0	3 008	12 609	0	0	52 830	- 10 046	-2.8						86.8	14.0
2032	63 078	0	63 078	37 647	0	3 043	12 652	0	0	53 342	- 9 736	-2.7						84.9	13.9
2033	65 416	0	65 416	38 102	0	3 080	13 111	0	0	54 293	- 11 123	-3.0						86.0	14.3
2034	65 391	0	65 391	38 570	0	3 118	13 108	0	0	54 796	- 10 595	-2.8						84.2	14.1
2035	67 914	0	67 914	39 062	0	3 157	13 603	0	0	55 822	- 12 092	-3.2						85.7	14.4

Décompte 2013 - scénario A-17-2010 OFS

Hypothèses concernant l'évolution économique en %:

Année	2014	2015	2016	2017	2018	dès 2019
Indice des salaires (ISS)	0.9	1.0	1.2	1.6	1.6	2.2
Changement structurel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Renchérissement	0.2	0.4	1.0	1.0	1.0	1.5

Adaptation des rentes tous les deux ans

1) 1,0 point (proportionnel) ; part de l'assurance 83 %, part de la Confédération 17 %

OFAS / Version 2 / 1.9.2014

Evolution des conséquences financières des mesures relatives aux prestations et cotisations

Montants en millions de francs, aux prix de 2014

Année	Variation des Dépenses							Variation des Recettes						Confédération	Résultat de répartition		
	Age de référence	Anticipation 3ème année	Modification taux anticipation	Modification taux ajournement	Amélioration rente	Anticipation pour personnes à revenus faibles	Survivants	Total prestations	Age de référence	Anticipation 3ème année	Suppression obligation cotiser	Franchise	Indépendants: barème dégressif			Indépendants: uniformisation taux	Total cotisations
2019	0	47	6	0	0	161	-40	174	0	-13	-4	187	113	152	435	34	295
2020	-131	111	11	0	1	259	-39	211	11	-24	-7	192	116	154	442	41	272
2021	-269	174	18	0	4	304	-49	182	22	-34	-8	198	117	156	451	36	304
2022	-403	197	25	0	9	307	-57	79	34	-39	-8	203	118	157	466	15	403
2023	-560	206	34	-1	16	323	-82	-63	47	-43	-8	209	120	159	484	-12	535
2024	-708	203	42	-1	26	327	-100	-211	61	-47	-8	204	121	161	492	-41	661
2025	-887	205	52	-2	40	343	-138	-386	76	-51	-9	211	122	162	511	-76	822
2026	-1'064	199	61	-3	53	346	-166	-573	93	-55	-9	217	123	164	533	-112	994
2027	-1'114	176	71	-4	68	361	-217	-659	97	-57	-9	225	124	165	544	-129	1'074
2028	-1'121	141	78	-4	80	365	-253	-714	100	-58	-10	232	125	167	557	-140	1'131
2029	-1'143	106	88	-5	95	383	-316	-792	102	-58	-10	239	126	168	568	-155	1'205
2030	-1'114	64	95	-6	107	388	-359	-825	102	-58	-10	246	127	170	577	-161	1'241
2031	-1'128	24	105	-7	124	408	-431	-904	103	-57	-11	251	128	171	585	-177	1'313
2032	-1'089	-16	111	-7	135	413	-483	-936	103	-57	-11	255	129	173	593	-183	1'345
2033	-1'093	-56	121	-8	151	434	-564	-1'015	104	-57	-11	259	130	174	599	-198	1'416
2034	-1'048	-94	126	-9	161	438	-567	-993	103	-56	-12	261	131	176	604	-194	1'403
2035	-1'050	-136	137	-10	176	462	-597	-1'018	103	-56	-12	264	133	177	609	-199	1'428
2030 arroundi	-1'110	60	100	-10	110	390	-360	-820	100	-60	-10	250	130	170	580	-160	1'240

Etat: 1.9.2014

Tableau 3

Budget de l'AVS avec le projet de réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Montants en millions de francs

aux prix de 2014

Année	Dépenses		Recettes					Résultat de répartition			Compte de capital de l'AVS				sans dettes de l'AI		Indice du taux de remplacement			
	Droit en vigueur	Réforme 2020	Total	Cotisations et recours	Réforme 2020	TVA ¹⁾	Confédération droit actuel	Réforme 2020 Confédér. ²⁾	pour-cent démographique TVA	financement additionnel TVA ³⁾	Total	En pts. prop. de TVA	Intérêts des placements	Variation annuelle	Etat à la fin de l'année	en % des dépenses	en % des dépenses	1980=100	dépenses en % de la masse salariale AVS	
2013	39 976	0	39 976	29 548	0	2 318	8 123	0	0	39 989	14	0.0	894	908	43 081	108	73	91.8	11.2	
2014	40 884	0	40 884	30 187	0	2 372	8 293	0	0	40 852	-32	-0.0	718	686	43 767	107	75	91.2	11.2	
2015	41 766	0	41 766	30 728	0	2 437	8 464	0	0	41 629	-137	-0.0	871	734	44 327	106	78	90.7	11.3	
2016	42 246	0	42 246	31 114	0	2 493	8 555	0	0	42 162	-84	-0.0	1 013	929	44 817	106	81	89.8	11.3	
2017	43 456	0	43 456	31 617	0	2 541	8 789	0	0	42 947	-509	-0.2	1 030	521	44 894	103	82	90.3	11.4	
2018	43 924	0	43 924	32 098	0	2 594	8 877	0	0	43 569	-355	-0.1	1 190	835	45 285	103	82	88.8	11.4	
2019	45 306	174	45 480	32 577	435	2 633	9 149	-671	539	2 506	47 169	1 689	0.5	1 260	2 949	47 565	105	85	89.6	11.4
2020	45 621	211	45 832	33 037	442	2 670	9 213	-669	547	3 217	48 456	2 624	0.8	1 352	3 976	50 838	111	93	87.7	11.4
2021	47 839	182	48 022	33 470	451	2 705	9 648	-709	554	3 259	49 378	1 357	0.4	1 438	2 795	52 882	110	93	89.3	11.8
2022	48 218	79	48 297	33 885	466	2 739	9 725	-733	561	3 300	49 942	1 645	0.5	1 515	3 160	55 261	114	99	87.4	11.7
2023	50 498	-63	50 435	34 266	484	2 769	10 172	-794	567	3 337	50 801	367	0.1	1 571	1 938	56 383	112	98	88.9	12.0
2024	50 928	-211	50 717	34 638	492	2 799	10 258	-827	573	3 373	51 305	588	0.2	1 616	2 204	57 753	114	101	86.9	12.0
2025	53 459	-386	53 073	34 987	511	2 828	10 756	-898	579	3 407	52 169	-904	-0.3	1 635	731	57 631	109	98	88.3	12.4
2026	53 924	-573	53 351	35 336	533	2 856	10 849	-939	585	3 441	52 661	-690	-0.2	1 638	948	57 728	108	99	86.4	12.3
2027	56 383	-659	55 724	35 678	544	2 884	11 332	-993	591	4 847	54 884	-841	-0.2	1 632	792	57 667	103	96	87.6	12.8
2028	56 928	-714	56 214	36 038	557	2 913	11 441	-1 011	597	5 264	55 799	-416	-0.1	1 641	1 225	58 039	103	98	85.7	12.8
2029	59 664	-792	58 872	36 413	568	2 943	11 978	-1 067	603	5 319	56 756	-2 117	-0.6	1 624	-493	56 688	96	93	87.1	13.2
2030	60 117	-825	59 292	36 803	577	2 975	12 068	-1 080	609	5 376	57 328	-1 964	-0.5	1 587	-377	55 474	94	92	85.2	13.2
2031	62 876	-904	61 972	37 213	585	3 008	12 609	-1 137	616	5 436	58 330	-3 641	-1.0	1 517	-2 124	52 531	85	85	86.8	13.6
2032	63 078	-936	62 142	37 647	593	3 043	12 652	-1 146	623	5 499	58 911	-3 231	-0.9	1 430	-1 801	49 954	80	80	84.9	13.5
2033	65 416	-1 015	64 401	38 102	599	3 080	13 110	-1 197	631	5 566	59 891	-4 509	-1.2	1 309	-3 200	46 016	71	71	86.0	13.8
2034	65 391	-993	64 398	38 570	604	3 118	13 108	-1 192	639	5 635	60 481	-3 918	-1.0	1 183	-2 735	42 601	66	66	84.2	13.6
2035	67 914	-1 018	66 896	39 062	609	3 157	13 603	-1 236	647	5 706	61 548	-5 348	-1.4	1 030	-4 318	37 654	56	56	85.7	14.0

Décompte 2013 - scénario A-17-2010 OFS

Hypothèses concernant l'évolution économique en %:

Année	2014	2015	2016	2017	2018	dès 2019
Indice des salaires (ISS)	0.9	1.0	1.2	1.6	1.6	2.2
Changement structurel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Renchérissement	0.2	0.4	1.0	1.0	1.0	1.5
Adaptation des rentes tous les deux ans						

1) 1,0 point (proportionnel) ; part de l'assurance 83 %, part de la Confédération 17 %

2) incl. diminution de la participation de la Confédération à 18% des dépenses

3) Hypothèses: 1.0 point TVA dès 2019 et 0.5 point TVA supplémentaire dès 2027: **proportionnel**

OFAS / Version 2 / 1.9.2014