



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Berne,

Réforme de la prévoyance professionnelle (réforme LPP)

Rapport explicatif pour la procédure de consultation

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1, 3003 Berne
Téléphone +41 58 462 80 41
Courriel : info@gs-edi.admin.ch
www.admin.ch

Avant-projet et rapport explicatif concernant la réforme de la prévoyance professionnelle (réforme LPP)

Condensé

La prévoyance professionnelle (2^e pilier) est confrontée au double défi que posent l'augmentation de l'espérance de vie et l'insuffisance du rendement des placements. Un abaissement du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire est indispensable dans ce contexte, même si des propositions en ce sens ont déjà été rejetées à deux reprises, en 2010 et en 2017. Le présent projet reprend un compromis auquel sont parvenus les partenaires sociaux (Travail.Suisse, Union syndicale suisse et Union patronale suisse) et dans lequel ils proposent des mesures visant à abaisser le taux de conversion et en même temps à garantir le niveau des rentes.

Contexte

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

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

Contenu du projet

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

Les principales modifications sont les suivantes.

Abaissement du taux de conversion minimal

Les deux paramètres essentiels pour la fixation du taux de conversion sont l'espérance de vie et le taux d'intérêt technique. Le taux d'intérêt technique se base sur le rendement moyen attendu des institutions de prévoyance pour les années à venir. Le taux de conversion minimal actuel nécessite un rendement d'environ 5 % par année. En raison de la situation actuelle sur les marchés financiers, il apparaît clairement que ce taux ne pourra pas être atteint sur le long terme. Une adaptation du taux de conversion est donc impérative.

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

Mesures de compensation

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

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

Supplément de rente

Afin de compenser la baisse du taux de conversion et donc la diminution de la rente de vieillesse LPP, un supplément de rente sera versé à tous les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou d'invalidité de la prévoyance professionnelle qui remplissent certaines conditions. Ce supplément sera octroyé à toutes les personnes qui commencent à percevoir une rente de vieillesse du 2^e pilier après l'entrée en vigueur de la présente réforme. Ce supplément se montera à 200 francs par mois pour les personnes qui partent en retraite les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente réforme, puis à 150 francs par mois pour les cinq années suivantes (6^e-10^e années de transition), et à 100 francs par mois pour les cinq années d'après (11^e-15^e années de transition). À partir de la 16^e année, le montant du supplément sera fixé pour chaque année civile par le Conseil fédéral. Ce supplément sera financé par des cotisations payées par les salariés et les employeurs, à un taux de 0,5 % des revenus AVS des salariés. Les institutions de prévoyance seront chargées de prélever ces cotisations et de les transférer auprès du fonds de garantie.

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

Diminution de la déduction de coordination

Le montant de la déduction de coordination sera réduit de moitié. Actuellement, ce montant équivaut à 7/8 de la rente de vieillesse maximale de l'AVS (soit 24 885 francs

en 2019). En le divisant par deux (soit 12 443 francs), le niveau de prévoyance des assurés qui touchent des salaires plutôt bas ou moyens ou qui travaillent à temps partiel sera amélioré. En effet, l'application d'une déduction de coordination de 12 443 francs a un effet proportionnellement plus important sur un salaire annuel plutôt bas que sur un salaire annuel plutôt élevé. Cette mesure pourra ainsi répondre aux nouvelles réalités (travail à temps partiel, cumul d'activités professionnelles) et ce sont surtout des femmes qui profiteront du changement de système.

Adaptation des taux des bonifications de vieillesse

Les taux des bonifications de vieillesse seront adaptés. L'échelonnement en fonction de l'âge sera simplifié. Les taux prévus sont de 9 % pour la tranche d'âge jusqu'à 44 ans et de 14 % à partir de 45 ans. Ce nouvel échelonnement fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport aux personnes de 45 à 54 ans. Cela devrait éliminer un désavantage lié à l'âge.

Table des matières

1	Contexte	7
1.1	Nécessité d’agir	7
1.2	Travaux préliminaires	8
1.2.1	Après la votation sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 – Résultats des discussions avec les milieux intéressés	8
1.2.2	Option retenue pour la réforme de la LPP	9
1.2.3	Compromis proposé par les partenaires sociaux	9
1.3	Objectifs	11
1.4	Méthode	11
1.5	Évolution économique	12
1.6	Perspectives financières	13
1.6.1	Expectative de rendement de la fortune	13
1.6.2	Espérance de vie	16
2	Comparaison internationale	18
3	Grandes lignes du projet	19
3.1	Abaissement du taux de conversion minimal	19
3.2	Mesures de compensation	20
3.2.1	Nécessité des mesures de compensation	20
3.2.2	Supplément de rente	20
3.2.3	Diminution de la déduction de coordination et adaptation des taux des bonifications de vieillesse	21
3.2.4	Conséquences financières des mesures de compensation	23
3.3	Coordination avec les autres assurances sociales	26
4	Commentaire des dispositions	26
4.1	Relation avec la réforme AVS 21	26
4.2	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)	27
4.3	Loi sur le libre passage (LFLP)	39
4.4	Loi sur la surveillance des assurances (LSA)	39
5	Conséquences	41
5.1	Conséquences financières pour les assurances sociales	41
5.1.1	Conséquences pour la prévoyance professionnelle	41
5.1.2	Conséquences pour les prestations complémentaires	41
5.2	Conséquences pour la Confédération	42
5.3	Conséquences pour les cantons et les communes	42
5.4	Conséquences économiques	43
5.5	Conséquences pour les assurés	44
6	Relation avec le programme de la législature	47

7	Aspects juridiques	47
7.1	Constitutionnalité	47
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	48
7.2.1	Instruments des Nations Unies	48
7.3	Forme de l'acte à adopter	51
7.4	Délégation de compétences législatives	51
7.5	Conformité à la législation sur la protection des données	51

Avant-projet et rapport explicatif concernant la réforme de la LPP (LPP 21)

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir

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

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

Ces défis rendent nécessaire une adaptation du taux de conversion minimal. Ce taux est utilisé pour calculer le montant de la rente de la prévoyance professionnelle. De manière générale, il s'applique dans les plans en primauté des cotisations basés sur la constitution d'un avoir de vieillesse et donc pour la partie obligatoire de l'assurance selon la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹. 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. Il nécessite un rendement brut d'environ 5 %. En raison de la situation actuelle sur les marchés financiers (voir ch. 1.6), il apparaît clairement que ce rendement ne pourra pas être atteint sur le long terme. Il se crée donc 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. Une des conséquences de ce déséquilibre est l'apparition de solidarités indésirables au sein des institutions de prévoyance. Les assurés actifs sont appelés à fournir un financement d'appoint, généralement sous la forme d'un crédit d'intérêt moindre pour leur avoir de vieillesse, voire de contributions d'assainissement, afin de garantir le paiement des prestations versées aux retraités. 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. La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) chiffre les redistributions de ce type à plus de 6 milliards de francs par année².

¹ RS 831.40

² CHS PP, Rapport « Situation financière des institutions de prévoyance », 2017

Une adaptation du taux de conversion minimal est donc nécessaire, afin que les institutions de prévoyance – et surtout celles assurant les prestations minimales ou des prestations proches du minimum légal – puissent réduire ces redistributions.

Des mesures de compensation sont néanmoins nécessaires si l'on entend garantir le maintien du niveau des prestations LPP. Sans elles, l'adaptation du taux de conversion minimal entraînerait en effet une baisse du niveau des prestations. Or, un des objectifs principaux de la présente réforme est précisément le maintien du niveau des rentes assurées à leur niveau antérieur. Les mesures prévues (adaptation du taux de conversion minimal et mesures de compensation) sont décrites dans le chapitre 3.

Dans la prévoyance surobligatoire, 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 surobligatoire 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 institutions de prévoyance de ce type ne doivent tenir compte du taux de conversion minimal que dans ce qu'on appelle le compte témoin. Il s'agit là d'un compte que l'institution tient pour chaque assuré afin de prouver qu'elle fournit à tout le moins les prestations minimales prescrites par la LPP. De cette manière, elle peut éviter au moins en partie les pertes dues à un taux de conversion minimal trop élevé.

Selon plusieurs sources, le taux de conversion moyen des institutions de prévoyance enveloppantes est en constante diminution. Une étude³ mentionne qu'il se situe à 5,87 % à fin 2018. On peut donc constater que les institutions de prévoyance enveloppantes prennent les mesures nécessaires en réaction au contexte difficile, mais cela a un prix, sous la forme de nouvelles rentes plus basses.

Dans le régime minimal LPP, en revanche, le taux de conversion minimal est appliqué directement. Il doit donc être fixé de façon à pouvoir garantir aussi le financement des prestations des institutions pratiquant le régime minimal LPP. Environ le 12 % des assurés ne sont assurés, pour leur avoir de vieillesse, que dans ce régime, et un 25 % supplémentaire des assurés sont fortement concernés par le taux de conversion minimal, car seule une faible part de leur avoir de vieillesse relève du régime surobligatoire.

1.2 Travaux préliminaires

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

Après le rejet en votation populaire de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, le 24 septembre 2017, des discussions ont été menées avec tous les partis représentés à l'Assemblée fédérale, les partenaires sociaux et les organisations intéressées. Ces discussions ont montré qu'il existe un large consensus concernant la nécessité, au vu des problèmes démographiques et économiques qui se posent, de présenter rapidement une nouvelle réforme. Elles ont également permis de confirmer les objectifs de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, à savoir le maintien du niveau des prestations et la garantie de leur fi-

³ Swisscanto Prévoyance SA – Etude sur les caisses de pension en Suisse en 2018

nancement. La plupart des acteurs impliqués dans ces discussions estiment qu'il est nécessaire de réformer non seulement l'AVS, mais aussi la prévoyance professionnelle. Ils sont toutefois d'avis que les deux réformes devraient être menées séparément et selon un calendrier différent.

1.2.2 Option retenue pour la réforme de la LPP

Le Conseil fédéral a décidé de suivre la proposition des partenaires sociaux et d'associer leurs associations faitières nationales (Travail.Suisse, Union syndicale suisse, Union suisse des arts et métiers et Union patronale suisse) aux travaux sur la réforme de la prévoyance professionnelle, comme il l'avait déjà fait pour la révision de la loi fédérale sur l'assurance-accidents. Compte tenu de la disposition des partenaires sociaux à élaborer des propositions concrètes, des modalités de collaboration ont été fixées en avril 2018. Au terme d'intenses travaux, l'Union patronale suisse (UPS), Travail.Suisse et l'Union syndicale suisse (USS) ont présenté, le 2 juillet 2019, une proposition de réforme de la prévoyance professionnelle (proposition des partenaires sociaux). L'Union suisse des arts et métiers (USAM) ne s'est pas ralliée à la proposition de ces organisations et a, au même moment, présenté son propre modèle de réforme de la LPP (modèle USAM).

1.2.3 Compromis proposé par les partenaires sociaux

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

Cette proposition comprend les mesures suivantes :

- Le taux de conversion minimal utilisé pour le calcul de la rente sera abaissé en une fois de 6,8 à 6,0 % au moment de l'entrée en vigueur de la révision.
- Les futurs bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité de la prévoyance professionnelle toucheront tous un supplément de rente d'un montant fixe et financé de manière solidaire. Ce supplément sera financé par une cotisation de 0,5 % prélevée sur le revenu annuel soumis à l'AVS jusqu'à hauteur de 853 200 francs (état 2019).
- La déduction de coordination, qui détermine le salaire assuré, sera réduite de moitié. Cette réduction conduit directement à un salaire assuré plus élevé, ce qui permet notamment de mieux assurer les employés à temps partiel dans la LPP.
- Les bonifications de vieillesse (cotisations paritaires) pour le 2^e pilier seront adaptées. La solution de compromis propose une bonification de vieillesse de 9 % du salaire soumis à la LPP pour les travailleurs âgés de 25 à 44 ans, et de 14 % pour les travailleurs à partir de 45 ans. Les taux des bonifications de vieillesse diminueraient ainsi nettement pour les employés plus âgés, tandis qu'elles augmenteraient pour les plus jeunes.
- Les subsides versés aux institutions de prévoyance présentant une structure d'âge défavorable seront abolis, car en raison de la nette correction apportée aux bonifications de vieillesse pour les assurés à partir de 45 ans, ils n'ont plus de raison d'être.

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

Vue d'ensemble :

Droit en vigueur		Compromis des partenaires sociaux
Seuil d'accès	21 330	21 330
Déduction de coordination	24 885	12 443
Taux de conversion minimal	6,8 %	6,0 %
Bonifications de vieillesse		
21 à 24 ans	-	-
25 à 34 ans	7 %	9 %
35 à 44 ans	10%	9 %
45 à 54 ans	15 %	14 %
de 55 ans à l'âge de référence	18 %	14 %
Supplément de rente pour les personnes qui atteindront l'âge de la retraite ordinaire dans les années qui suivent l'entrée en vigueur de la modification de loi :		
1 ^{re} à 5 ^e année de la génération transitoire	-	200 francs par mois
6 ^e à 10 ^e année	-	150 francs par mois
11 ^e à 15 ^e année	-	100 francs par mois
À partir de la 16 ^e année	-	Le Conseil fédéral fixe le montant pour chaque année civile
Financement	-	0,5 % (sur le revenu soumis à l'AVS)
Subsides pour structure d'âge défavorable	oui	non
Prime pour financer le maintien des prestations	non	oui
Coûts*		
en milliards de francs		2,7
en % des cotisations paritaires		0,9

*estimation pour l'année 2019

1.3

Objectifs

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

Le système des trois piliers de la prévoyance vieillesse a fait ses preuves. Il est toutefois confronté aux défis que pose l'évolution démographique et économique. Si des mesures ne sont pas prises à temps pour permettre de faire face à cette évolution, le financement de la prévoyance vieillesse et le maintien d'un niveau de prestations suffisant à l'âge de la retraite seront menacés.

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

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

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

Cet objectif signifie que les mesures proposées ne doivent pas entraîner de baisse du niveau des rentes de vieillesse de la prévoyance professionnelle obligatoire. Par conséquent, des mesures de compensation s'imposent, afin de compenser les effets de l'adaptation du taux de conversion minimal sur les rentes des assurés. Des dispositions pour la génération transitoire doivent aussi être prises. De manière générale, les prestations de la prévoyance professionnelle ont diminué ces dernières années et les mesures prévues visent à inverser cette tendance. Les prestations de vieillesse du 1^{er} pilier et de la prévoyance professionnelle obligatoire devraient garantir, aussi à l'avenir, un niveau de prestations approprié. Le maintien du niveau des rentes dans la prévoyance professionnelle se fait par des mesures de compensation, à savoir la réduction de moitié de la déduction de coordination, une adaptation des bonifications de vieillesse et le versement d'un supplément à la rente de vieillesse ou d'invalidité. Ce supplément de rente permet également d'améliorer la prévoyance des personnes à bas ou moyen revenu (voir ch. 1.2.3), parmi lesquelles on compte de nombreux employés à temps partiel et surtout de nombreuses femmes.

1.4

Méthode

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

La réforme Prévoyance vieillesse 2020 proposait de réformer le 1^{er} pilier et la prévoyance professionnelle obligatoire au sein d'un seul et même projet. Cette manière de

procéder a grandement complexifié le projet soumis au vote et figurait parmi les raisons qui ont conduit à son rejet (voir l'enquête VOTO⁴). C'est pourquoi le Conseil fédéral souhaite réformer séparément l'AVS et la prévoyance professionnelle. Les travaux pour les deux réformes ont été lancés en parallèle, mais suivant des calendriers différents. Cela permet aussi de mieux tenir compte de la fonction particulière des partenaires sociaux dans le 2^e pilier.

Le Conseil fédéral a adopté le message concernant la réforme AVS 21 le 28 août 2019⁵. Celle-ci prévoit d'harmoniser l'âge de la retraite (après : âge de référence) des femmes et des hommes dans les deux piliers et d'assouplir grandement le versement de la rente de vieillesse (versement partiel, anticipation et ajournement de la rente).

Le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a décidé d'associer les partenaires sociaux à la réforme de la LPP. Le 2 mars 2018, il a pris acte de leur accord de présenter des propositions concrètes. Les partenaires sociaux ont alors mené des discussions approfondies sur les éléments-clés d'une réforme de la LPP. Le 2 juillet 2019, ils ont présenté au Conseil fédéral la solution de compromis qu'ils ont élaboré. À la suite de cette présentation, trois discussions de nature technique (16 août, 24 septembre et 17 octobre 2019) ont été menées avec les partenaires sociaux afin d'élaborer le présent avant-projet. L'objectif était de garantir que ce dernier corresponde en tous points à leur volonté, tout en veillant à sa conformité avec le droit international auquel il ne peut être dérogé. Le 31 octobre 2019, les partenaires sociaux ont confirmé soutenir l'avant-projet présenté. Le Conseil fédéral a décidé de le mettre en consultation déjà en 2019. Il est ainsi possible d'adapter l'AVS et la prévoyance professionnelle à la réalité économique et démographique actuelle tout en garantissant le maintien du niveau des prestations.

1.5 Évolution économique

La stabilité financière de la prévoyance professionnelle dépend principalement de l'évolution sur les marchés financiers. Ces dernières années, cette évolution a été marquée par des taux d'intérêt extrêmement bas. Tandis que le rendement des obligations de la Confédération à dix ans était encore de 4,8 % dans les années 1990, il a chuté après la crise financière de 2008 à un niveau record et, depuis 2015, il est même généralement négatif. En août 2019, le rendement a encore baissé pour se situer temporairement en dessous de -1 %. Il s'avère que cette phase de taux d'intérêt bas, considérée d'abord comme un phénomène passager, est nettement plus prononcée et durable qu'escompté.

⁴ Milic T., Reiss T. et Kübler D. : Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 24 septembre 2017, Aarau, Lausanne et Lucerne, 2017 ; l'enquête peut être consultée sous : www.voto.swiss > Publications et données. L'enquête a été réalisée auprès de 1511 votants.

⁵ FF 2019 5979

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

Source : Portail de données de la Banque nationale suisse

En raison de la faiblesse persistante des taux d'intérêt, les institutions de prévoyance ont été obligées d'abaisser leurs taux d'intérêt d'évaluation, ce qui, d'une part, a augmenté leurs besoins en matière de capital pour couvrir leurs engagements liés aux rentes, et, d'autre part, les a forcées à abaisser les taux de conversion pour les nouvelles rentes dans la prévoyance surobligatoire et la prévoyance enveloppante, ou à proposer uniquement le retrait en capital dans la prévoyance surobligatoire. La faiblesse et la baisse des taux d'intérêt ont toutefois été compensées par des plus-values sur les actions et les obligations ainsi que par une augmentation des prix de l'immobilier. Les institutions de prévoyance sont ainsi parvenues à atteindre en moyenne, depuis la crise financière de 2008, un rendement du capital de plus de 4,5 % par an, ce qui, conjugué aux mesures évoquées concernant les prestations dans le régime surobligatoire (abaissement des taux de conversion et limitation des possibilités de toucher l'avoir de vieillesse sous forme de rentes) a eu un effet positif sur leur situation financière. Celle-ci s'est améliorée depuis le recul de 2008 et a retrouvé son niveau d'avant la crise financière. Au vu du niveau extrêmement bas des taux d'intérêt, il faut toutefois s'attendre à de faibles rendements pour les années à venir. La nécessité d'agir sur ce point sera développée au chapitre suivant.

1.6 Perspectives financières

1.6.1 Expectative de rendement de la fortune

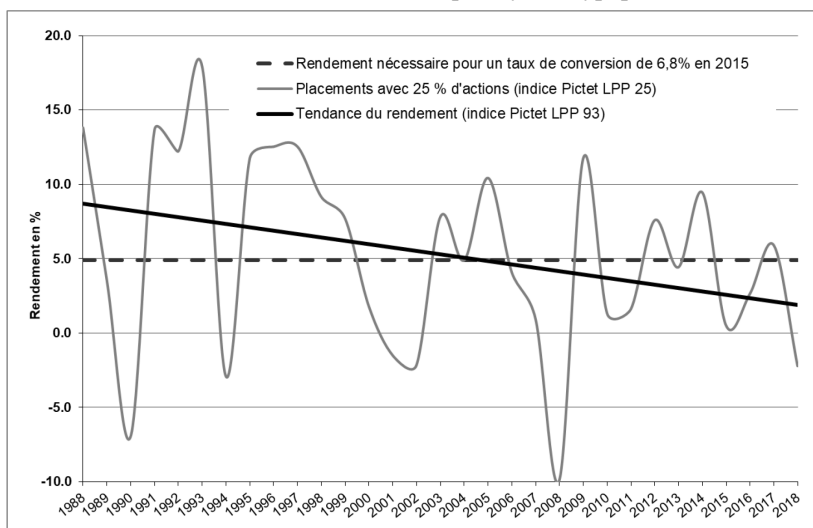
La situation financière de la prévoyance professionnelle, financée par capitalisation, dépend pour l'essentiel de la mesure dans laquelle les rendements obtenus par les fonds placés sur les marchés financiers correspondent au rendement nécessaire. Ce rendement

nécessaire est déterminé, en particulier, par le taux d'intérêt minimal qui doit être crédité aux assurés actifs et par le taux rémunérant le capital de couverture des rentes. De plus, le rendement doit également permettre de financer les provisions et les réserves de fluctuation. Le taux d'intérêt minimal est en règle générale fixé chaque année sur la base de la situation qui règne sur les marchés financiers. En revanche, le niveau des rentes en cours est garanti, raison pour laquelle le rendement nécessaire pour les financer est également fixé. Aussi, le niveau du taux de conversion minimal, qui détermine le niveau des rentes et donc le rendement nécessaire, revêt-il un rôle décisif. Cela dit, le rendement nécessaire ne dépend pas seulement du niveau du taux de conversion, mais aussi de l'espérance de vie des rentiers (et de leurs survivants) : plus celle-ci est grande, plus le rendement doit être élevé pour que l'avoir de vieillesse épargné suffise à financer les rentes versées jusqu'au dernier jour. L'augmentation de l'espérance de vie (voir ch. 1.6.2) s'est donc traduite, ces dernières années, par une hausse du rendement nécessaire. Avec le taux de conversion minimal de 6,8 % aujourd'hui en vigueur et l'espérance de vie actuelle, le rendement nécessaire est d'environ 5 %.

L'évolution des rendements obtenus par le placement de la fortune du 2^e pilier est toutefois bien différente. Le graphique qui suit montre l'évolution suivie depuis 1989 par l'indice Pictet LPP 25 – indicateur largement diffusé et reconnu pour calculer le rendement possible des capitaux dans la prévoyance professionnelle – ainsi que sa tendance.

Graphique 1-1

Évolution du rendement des institutions de prévoyance typiques 1989-2018

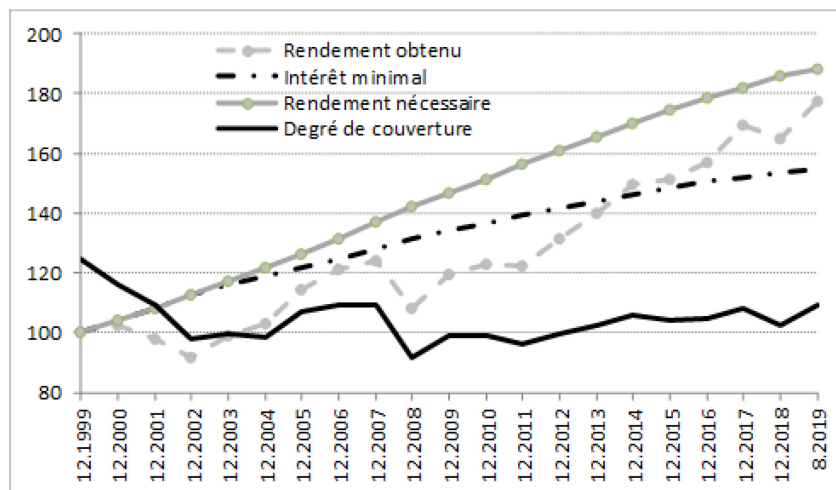


On voit que la tendance est à des rendements en moyenne nettement inférieurs aux 5 % que requiert le taux de conversion minimal de 6,8 % actuellement en vigueur. Les conséquences qui en résultent pour la situation financière générale de la prévoyance professionnelle sont illustrées dans le graphique suivant, qui compare l'évolution d'un capital rémunéré au taux d'intérêt minimal (pour les assurés actifs) au rendement

nécessaire de 4 % (moyenne globale entre le taux d'intérêt minimal et le rendement nécessaire pour financer les rentes) et aux rendements effectivement obtenus sur la même période⁶. 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 générale⁷.

Graphique 1-2

Comparaison entre rendement nécessaire et rendement obtenu (indexation : fin 1999 = 100) et évolution du taux de couverture moyen en pourcentage, de 2000 à 2019 (août)



Comme on le voit, la tendance est à des rendements insuffisants. Il en résulte un affaiblissement de la situation financière générale depuis fin 1999. Le taux de couverture moyen des institutions de prévoyance, qui était de près de 125 % à fin 1999, n'était plus que d'environ 103 % à fin 2018. On voit aussi que les adaptations du taux d'intérêt minimal ont relativement bien tenu compte de l'évolution des rendements obtenus. Le problème réside clairement dans le fait que le rendement nécessaire pour financer les rentes est trop élevé, ce qui signifie que le taux de conversion minimal de 6,8 % est, lui aussi, trop élevé.

Le déséquilibre entre rendement nécessaire et rendement obtenu a non seulement un impact négatif sur la situation financière générale des institutions de prévoyance, mais il provoque aussi une redistribution indésirable des assurés actifs vers les rentiers. En effet, pour pouvoir payer les rentes garanties même lorsque le rendement des capitaux est insuffisant, les institutions de prévoyance doivent soit rémunérer les comptes d'épargne des assurés actifs à un taux plus bas, soit percevoir des cotisations supplémentaires. Rappelons que la CHS PP chiffre l'ampleur de cette redistribution à plus de

⁶ Source : indice CSCP

⁷ Source : Complementa

6 milliards de francs par année et que celle-ci se fait au détriment des assurés actifs, alors que les prestations servies aux bénéficiaires de rente sont protégées. En outre, 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 également lieu entre les régimes obligatoire et surobligatoire, et non seulement entre les assurés actifs et les bénéficiaires de rente. Les deux formes de redistribution sont étrangères au système et, pour les personnes concernées, difficiles à comprendre. Ce manque de transparence affaiblit aussi la crédibilité de la prévoyance professionnelle.

1.6.2 Espérance de vie

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 prévoyance⁸.

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

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

Tableau 1-1

Évolution de l'espérance de vie à 65 ans d'après les bases techniques LPP 2015 et VZ 2015 et d'après le scénario démographique A-00-2015 de l'OFS, pour les années 2019, 2025 et 2030

Table de mortalité	2019		2025		2030	
	hommes	femmes	hommes	femmes	hommes	femmes
LPP 2015	20,68	22,72	21,56	23,47	22,26	24,07
VZ 2015	21,15	23,23	21,85	23,78	22,43	24,24
OFS	19,92	23,05	20,69	23,71	21,31	24,23

⁸ LPP 2015 ; VZ 2015

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.

En raison du système de financement par capitalisation, qui prévoit que chaque personne constitue son propre capital de vieillesse, le 2^e pilier réagit moins fortement à des changements de rapport entre population active et bénéficiaires de rente que ne le fait l'AVS, financée par répartition. À long terme toutefois, le déséquilibre démographique en faveur des bénéficiaires de rente se fera aussi sentir dans la prévoyance professionnelle. Les rentes versées augmenteront plus fortement que les recettes provenant des cotisations, ce qui forcera les institutions de prévoyance à adapter leur stratégie de placement. Une institution de prévoyance dont les dépenses courantes sont supérieures aux recettes courantes voit en principe ses possibilités de placement se réduire, ce qui affecte à son tour le potentiel de rendement et affaiblit encore davantage l'apport du « troisième cotisant ». La croissance continue de l'espérance de vie a cependant un effet plus immédiat et plus prononcé. La durée plus longue de versement des rentes rend nécessaire une adaptation du taux de conversion minimal.

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

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

Certains pays du nord de l'Europe (par exemple le Danemark, la Finlande ou la Suède) connaissent des régimes de retraite publics qui reposent sur un système double : un volet lié à l'activité lucrative dont le système de financement est un mélange de répartition et de capitalisation et un volet universel qui sert des pensions « garanties » ou « nationales », versées sous conditions de ressources. On peut considérer que le volet basé sur l'exercice d'une activité lucrative est le régime de base de ces États et que le volet servant des pensions garanties ou nationales s'apparente en Suisse aux prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI.

Pour la compatibilité du présent projet avec les obligations internationales de la Suisse, voir le ch. 7.2.

3

Grandes lignes du projet

3.1

Abaissement du taux de conversion minimal

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

Pour l'abaissement du taux de conversion minimal, on suppose que les institutions de prévoyance obtiendront à long terme un rendement moyen des placements de l'ordre de 3,5 à 4 %. En considérant les bases techniques propres aux caisses de pensions VZ 2015 et LPP 2015, et en tenant compte d'une marge pour constituer des provisions techniques et pour financer les frais administratifs liés aux rentes versées, le projet prévoit de fixer le taux de conversion minimal à 6 % à l'âge ordinaire de la retraite. Le taux de conversion minimal est abaissé de 6,8 à 6 % en une seule étape pour les hommes et les femmes à l'âge ordinaire de la retraite. Rappelons qu'un taux de 6,8 % nécessite un rendement brut d'environ 5 %.

S'agissant de la perception de prestations de vieillesse avant ou après l'âge ordinaire de la retraite, le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer les taux de conversion minimaux correspondants par voie d'ordonnance. Il est en effet opportun de ne plus laisser les institutions de prévoyance les fixer à leur convenance, mais d'unifier cette pratique pour les prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire.

Étant 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, en concertation avec les partenaires sociaux, fera périodiquement un rapport sur les bases du taux de conversion minimal. 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.

En guise de sécurité supplémentaire, il convient de prévoir que les éventuelles cotisations destinées à financer la garantie de la conversion en rentes puissent être déduites des cotisations de l'assuré prises en considération dans le calcul de la prestation de sortie, 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. Ceci devrait permettre d'améliorer la transparence du financement des processus. En effet, les institutions de prévoyance et les entreprises d'assurance peuvent continuer à être confrontées à des pertes de conversion en rentes. Elles utilisent actuellement généralement une part des marges des tarifs de risque pour financer le processus d'épargne et le taux garanti de conversion en rentes. L'introduction d'une nouvelle prime devrait rétablir la transparence en la matière.

3.2

Mesures de compensation

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

3.2.1

Nécessité des mesures de compensation

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

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

3.2.2

Supplément de rente

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

Outre les mesures visant à augmenter l'avoir de vieillesse (voir ch. 3.2.1), un supplément de rente financé de manière solidaire doit être introduit. Ce supplément de rente, d'un montant fixe, sera versé à vie aux personnes qui atteindront l'âge de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la réforme. Cette composante durable et ciblée, qui introduit un élément de financement par répartition dans le système de la prévention professionnelle, doit permettre, d'une part, de maintenir le niveau des rentes de la génération transitoire, et, d'autre part, d'améliorer les prestations pour les bas et moyens revenus. De nombreux employés à temps partiel, en particulier des femmes, font partie de cette catégorie de revenu.

Le supplément de rente devra en principe être versé à tous les futurs bénéficiaires d'une rente de la prévoyance professionnelle qui, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, remplissent les deux conditions d'octroi suivantes : le bénéficiaire de rente doit avoir été assuré auprès de la prévoyance professionnelle obligatoire pendant au moins quinze ans, c'est-à-dire avoir touché un salaire supérieur au seuil d'accès LPP (2019 21'330 francs). Il doit en outre avoir été assuré à l'AVS de façon ininterrompue pendant les dix années qui précèdent la perception du supplément de rente. Si la prestation est touchée principalement sous forme de capital, il n'existe aucun droit à un supplément de rente.

Le supplément de rente sera financé par une cotisation paritaire de 0,5 % sur les revenus soumis à l'AVS des assurés du 2^e pilier jusqu'à hauteur du revenu maximal assurable selon la LPP (actuellement 835 200 francs ; c'est-à-dire dix fois le montant du plafond selon l'art. 8, al. 1, LPP). La cotisation devra être explicitement prélevée sur ce salaire soumis à l'AVS et non pas seulement sur le salaire assuré d'après les règlements des institutions de prévoyance.

Afin de maintenir le niveau des rentes, la génération transitoire composée des personnes qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la révision se verra garantir un supplément de rente d'un montant fixe versé à vie (les cinq premières années : 200 francs, les cinq années suivantes : 150 francs, les cinq dernières années : 100 francs). Par la suite, l'impact de l'abaissement du taux de conversion minimal à 6 % sur le niveau des prestations diminuera, car les générations suivantes pourront accumuler un avoir de vieillesse plus élevé grâce à l'abaissement de la déduction de coordination et à l'adaptation des taux de bonifications de vieillesse. Pour les générations suivantes (à partir de la 16^e année après l'entrée en vigueur de la réforme), un montant garanti de supplément de rente ne sera donc plus nécessaire. Le supplément de rente aura dès lors principalement pour effet une amélioration des prestations. Pour les personnes, qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite à partir de la 16^{ème} année après l'entrée en vigueur de la réforme, le Conseil fédéral fixera pour chaque année civile le montant du supplément de rente en fonction des moyens disponibles.

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

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

Actuellement, cette déduction appliquée dans la prévoyance professionnelle obligatoire équivaut à 7/8 de la rente de vieillesse maximale de l'AVS (soit 24 885 francs en 2019). En divisant ce montant par deux (soit 12 443 francs), le niveau de prévoyance des assurés avec des salaires plutôt bas ou moyens et/ou travaillant à temps partiel sera amélioré. En effet, l'application d'une déduction de coordination de 12 443 francs a un effet proportionnellement plus important sur un salaire annuel plutôt bas que sur un salaire annuel plutôt élevé. Par exemple, si une personne a un salaire annuel de 40 000 francs, le droit actuel applique une déduction de coordination de 24 885 francs sur son salaire, de sorte que son salaire coordonné est de 15 115 francs. Avec une déduction de coordination abaissée à 12 443 francs, son salaire coordonné s'élèvera à 27 557 francs, ce qui constitue une amélioration par rapport à la situation actuelle.

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

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

La deuxième mesure de compensation à long terme consiste à adapter les taux des bonifications de vieillesse, lesquelles seront cumulées durant une durée d'activité complète, dans la mesure nécessaire pour assurer, compte tenu de la réduction de moitié de la déduction de coordination, le maintien du niveau des prestations. Dans le même temps, l'échelonnement des bonifications en fonction de l'âge est simplifié. Le nouvel échelonnement fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport aux personnes de 45 à 54 ans. Cela devrait réduire un désavantage lié à l'âge. Par contre, l'ajustement des bonifications de vieillesse pour les personnes de 55 ans et plus sur celles accordées aux personnes entre 45 et 54 ans implique que le niveau des prestations ne peut être maintenu pour le groupe des 55 ans et plus. Le supplément de rente (voir ch. 3.2.2) remplit également cette fonction, en plus de son objectif principal qui est de compenser la diminution du taux de conversion minimal. Le nouvel échelonnement, appliqué au salaire assuré avec une déduction de coordination divisée par deux, se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3-1

Bonifications de vieillesse, en %

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

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

S'agissant du nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse, certaines voix se sont élevées pour réclamer un nivellement plus important. De nombreuses interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet et on peut citer à ce propos la dernière en date : une motion déposée en 2019 au Conseil national⁹. 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 as-

⁹ Motion 19.3883 Grin Jean-Pierre « Rétablir une solidarité entre les tranches d'âge ».

surés plus âgés, afin d'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 et plus, 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 ordinaire de la retraite les rentes à un niveau proche du niveau actuel, malgré la baisse du taux de conversion minimal. La différence qui subsiste est couverte par le supplément de rente (voir ch. 3.2.2).

Tableau 3-2

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

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

Le calcul est fondé sur l'hypothèse que, durant toute la phase de constitution de l'épargne, la personne a été assurée à hauteur du salaire coordonné maximal. Selon le droit actuel, la rente de vieillesse obtenue se monte à 20 548 francs (salaire coordonné maximal 2019 de 60 435 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 de la diminution de la déduction de coordination et de l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse, la rente de vieillesse obtenue est de 20 114 francs (salaire assuré maximal de 72 877 francs x 460 % x 6 %, hors intérêts, arrondi au nombre entier le plus proche).

3.2.4 Conséquences financières des mesures de compensation

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

estimations, les cotisations supplémentaires effectives en raison de la nouvelle réglementation des bonifications de vieillesse (adaptation des taux des bonifications et de la déduction de coordination) s'élèvent à 41 % des cotisations supplémentaires dans le régime obligatoire LPP.

Tableau 3-3

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

Montants en millions de francs, aux prix de 2019

Année	Adaptation des taux des bonifications et de la déduction de coordination Cotisations supplémentaires effectives	Cotisations servant à financer le supplément de rente	Suppression des cotisations servant à financer les subsides pour structure d'âge défavorable	Total
2023	1350	1650	-200	2800
2024	1350	1700	-200	2850
2025	1350	1700	-200	2850
2026	1350	1750	-200	2900
2027	1400	1750	-200	2950
2028	1400	1800	-200	3000
2029	1400	1800	-200	3000
2030	1400	1850	-200	3050

Le taux de cotisation pour le financement du supplément de rente est fixé de façon constante à 0,5 %. L'augmentation au fil du temps des cotisations correspondantes en francs s'explique par la croissance réelle de la masse salariale. Cette croissance est due, d'une part, à l'évolution des salaires réels de 1,1 % par année¹⁰, estimée sur la base des projections à long terme, et, d'autre part, à la hausse attendue du nombre d'assurés LPP. L'évolution modélisée du nombre d'assurés actifs se base sur le scénario de référence pour l'évolution de la population active¹¹.

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

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

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

Les premières années surtout après l'entrée en vigueur de la réforme, les cotisations perçues dépasseront largement les suppléments de rente versés. Ces ressources seront

¹⁰ OFAS : Perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2045, juillet 2019. Voir « Hypothèses concernant l'évolution économique » à partir de 2025 : indice des salaires 1,8 %, changements structurels 0,3 %, prix 1,0 %. Cela aboutit à une évolution des salaires réels de 1,1 % par année.

¹¹ OFS : Scénarios de l'évolution de la population active, 2015

gérées et placées par le fonds de garantie LPP. Le tableau ci-après montre l'évolution estimée du capital disponible pour le financement du supplément de rente.

Tableau 3-4

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

Montants en milliards de francs, aux prix de 2019

Année	Cotisations	Suppléments de rente	État du capital
2023	1,7	0,1	1,6
2024	1,7	0,2	3,1
2025	1,7	0,4	4,4
2026	1,7	0,6	5,6
2027	1,8	0,7	6,7
2028	1,8	0,9	7,6
2029	1,8	1,0	8,5
2030	1,8	1,1	9,2
2031	1,9	1,3	9,9
2032	1,9	1,4	10,5
2033	1,9	1,4	11,0
2034	1,9	1,5	11,5
2035	2,0	1,6	11,9
2036	2,0	1,6	12,4
2037	2,0	1,6	12,9
2038	2,0	1,6	13,4
2039	2,1	1,5	14,0
2040	2,1	1,5	14,7
2041	2,1	1,4	15,4
2042	2,1	1,4	16,2
2043	2,2	1,3	17,1
2044	2,2	1,3	18,1
2045	2,2	1,2	19,2

L'estimation des dépenses pour les suppléments de rente se fonde sur l'hypothèse que 29 % des nouveaux bénéficiaires de rente d'invalidité n'ayant pas atteint l'âge de la retraite¹² et tous les nouveaux bénéficiaires de rentes de vieillesse toucheront le supplément de rente. En ce sens, il s'agit d'une estimation haute. En revanche, seuls les suppléments de rente garantis pour la génération transitoire ont été pris en compte. Le calcul

¹² D'après l'étude sur les caisses de pension de 2019 réalisée par Swisscanto, 29 % des destinataires sont assurés pour des prestations de risque en primauté des cotisations.

se base sur un taux de cotisation stable de 0,5 % et sur un rendement du capital de 1,5 % par an¹³.

3.3 Coordination avec les autres assurances sociales

Supplément de rente et prestations complémentaires

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

Supplément de rente et indemnités de l'assurance-chômage

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

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

Supplément de rente et assurance-accidents obligatoire

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

4 Commentaire des dispositions

4.1 Relation avec la réforme AVS 21

La réforme de la prévoyance professionnelle, qui fait l'objet du présent projet de loi, doit, dans la mesure du possible, être menée parallèlement à la réforme AVS 21 dans le 1^{er} pilier. Pour des raisons de technique législative, les dispositions de ce projet ne doivent toutefois pas se référer à celles du projet AVS 21, mais doivent être formulées en relation avec le droit en vigueur. Cela vaut en particulier pour l'âge de la retraite des femmes et pour les conditions d'anticipation de la rente de vieillesse (durée de l'anticipation et taux de réduction applicable). Les principaux liens avec la réforme AVS 21 sont mentionnés dans le commentaire qui suit. De manière générale, c'est l'expression « âge de référence » qui devrait être utilisée dans la loi après l'entrée en vigueur des

¹³ Le fonds de garantie LPP recommande de compter sur un rendement moyen du capital de 1,5 % par an.

deux réformes. La coordination entre les dispositions légales des deux réformes peut être effectuée en introduisant un certain nombre de dispositions de coordination dans la réforme LPP ou pendant le traitement parlementaire de cette réforme.

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

Art. 8, al. 1 et 2

Al. 1 : La déduction de coordination actuelle (24 885 francs en 2019) est réduite de moitié, ce qui améliore le niveau de prévoyance des assurés, notamment des personnes ayant des revenus plutôt bas ou moyens ou travaillant à temps partiel. De plus, le salaire coordonné maximal est sensiblement augmenté, passant d'un peu plus de 60 000 francs à près de 73 000 francs.

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

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

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

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

Al. 2^{bis} : La compétence de fixer des taux adaptés actuariellement pour la perception de prestations de vieillesse avant et après l'âge ordinaire de la retraite est déléguée au Conseil fédéral. Actuellement, ce sont les institutions de prévoyance qui ont cette compétence. Le message relatif à la réforme AVS 21 ne prévoit pas de changements. Il est toutefois préférable d'unifier les pratiques, afin que, dans la prévoyance professionnelle obligatoire, toutes les institutions de prévoyance appliquent les mêmes taux dans les mêmes situations. Le Conseil fédéral fixera alors des taux uniques, sur la base de critères actuariels et financiers largement reconnus, en prenant en compte un rendement attendu réaliste et les dernières évolutions de l'espérance de vie.

Al. 3 : Étant donné que le taux de conversion minimal est lié à des incertitudes, notamment en ce qui concerne l'évolution des taux d'intérêt, le Conseil fédéral devra le réexaminer plus fréquemment qu'aujourd'hui. Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral soumet un rapport à l'Assemblée fédérale tous les dix ans pour déterminer le taux de conversion minimal pour les années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans. Une adaptation plus rapide du taux de conversion minimal à l'évolution des conditions biométriques et de la structure des marchés financiers améliorera la stabilité des institutions de prévoyance. Les organisations faîtières nationales des partenaires sociaux seront associées à l'élaboration du rapport.

Le but de ce rapport est de montrer l'évolution récente des bases techniques sur lesquelles repose le réexamen du taux de conversion minimal. Il s'agit de données biométriques (évolution de l'espérance de vie, etc.) et de données ayant trait au marché des

capitaux (expectatives de rendement). En cas d'écart, le rapport esquissera les mesures envisageables.

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

Art. 16 Bonifications de vieillesse

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

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

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

L'obligation légale de prélever des bonifications de vieillesse prend fin à l'âge ordinaire de la retraite. Dans le cadre de la prévoyance plus étendue (de l'art. 33*b*), des cotisations supplémentaires peuvent être versées et créditées sur l'avoir de vieillesse.

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

*Art. 47*b*¹⁴ Principe*

Al. 1 : La proposition de réforme présentée par les partenaires sociaux le 2 juillet 2019 prévoit l'instauration d'un supplément de rente reposant sur un financement solidaire.

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

Al. 3 : Le supplément de rente est financé par des cotisations des assurés et des employeurs. Les institutions de prévoyance perçoivent les cotisations des salariés et des employeurs, ainsi que celles des indépendants, et les transfèrent au fonds de garantie.

¹⁴ Un art. 47*a* LPP est déjà introduit par la réforme des PC (modification du 22.3.2019, FF 2019 2569).

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

Let. a : Pour pouvoir prétendre à ce supplément de rente, une personne doit être assurée auprès d'une institution de prévoyance au moment où elle perçoit une rente pour la première fois. En effet, si ce n'est pas le cas, elle n'a pas de droit à une rente de la prévoyance professionnelle et n'est donc pas impactée par l'abaissement du taux de conversion minimal. C'est notamment le cas des personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative ou qui ont un salaire n'atteignant pas le seuil d'accès et qui maintiennent leur prévoyance au sein d'une institution de libre passage.

Let. b : La loi (art. 1, al. 3, LPP concrétisé par l'art. 1i de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2))¹⁵ permet aux institutions de prévoyance de proposer réglementairement à leurs assurés de partir en retraite au plus tôt à 58 ans. Il ne doit pas être possible de percevoir dès cet âge-là le supplément de rente. C'est pourquoi l'art. 47c, al. 1, let. b, prévoit un âge minimal qui correspond à celui applicable dans l'AVS pour pouvoir bénéficier du supplément. Cet âge minimal est aujourd'hui fixé à 62 ans pour les femmes et 63 ans pour les hommes. Le Conseil fédéral propose dans le projet AVS 21 un âge minimal unique de 62 ans pour les hommes comme pour les femmes. Cela signifie que les personnes qui partent à la retraite entre 58 ans et l'âge minimal défini par la loi doivent attendre d'avoir atteint cet âge pour pouvoir faire valoir et commencer à percevoir le supplément de rente.

Let. c : Cette disposition prévoit qu'une personne doit avoir été assurée pour la vieillesse dans la prévoyance professionnelle obligatoire pendant au moins quinze ans pour avoir un droit au supplément de rente. Cela est le cas des salariés âgés entre 25 ans et l'âge ordinaire de retraite qui touchent un salaire annuel supérieur au seuil d'accès (21 330 francs en 2019). Le fait qu'un salarié ait été assuré auprès d'une institution de prévoyance par l'intermédiaire de son employeur ou qu'il l'ait été à titre facultatif parce que, par exemple, son employeur n'est pas soumis à cotisation n'est pas déterminant. Il en va de même pour les personnes indépendantes ou les personnes qui sont salariées auprès de plusieurs employeurs dont le salaire annuel total dépasse le seuil d'accès et qui s'affilient facultativement à la prévoyance professionnelle. En revanche, les années d'assurance, au cours desquelles une personne n'était pas assurée obligatoirement mais seulement réglementairement ou au cours desquelles un indépendant n'était assuré que dans le domaine de la prévoyance étendue d'après l'art. 4, al. 3, LPP, ne sont pas pris en compte pour les quinze années d'assurance.

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

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

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

Sont obligatoirement assurées dans l'AVS les personnes qui exercent une activité lucrative en Suisse ou qui y ont leur domicile. Cette obligation d'assurance concerne également les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service d'entités spécifiques (art. 1a, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]¹⁶). Les personnes de nationalité suisse ou les ressortissants des États de l'UE ou de l'AELE domiciliés à l'étranger en dehors de la zone UE/AELE peuvent demander une affiliation facultative afin de rester assurés dans l'AVS à certaines conditions (assurance de cinq ans consécutifs à l'AVS obligatoire immédiatement avant le départ à l'étranger et demande d'affiliation dans les douze mois après la sortie de l'assurance obligatoire). D'autres catégories de personnes, notamment les personnes détachées, ont la possibilité de rester affiliées à l'assurance obligatoire.

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

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

Al. 3 : Seules les personnes qui ont été assurées à la prévoyance professionnelle obligatoire pendant quinze ans et à l'AVS pendant les dix ans qui précèdent immédiatement le moment où elles perçoivent le supplément de rente peuvent percevoir ce supplément. Le Conseil fédéral fixera les conditions auxquelles doit satisfaire une période d'assurance à la prévoyance professionnelle pour être prise en compte comme année d'assurance entière parmi les quinze années d'assurance requises. Pour ce qui est de l'AVS, il faut se référer à l'art. 50 du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)¹⁷, qui prévoit qu'une année de cotisations est entière lorsqu'une personne a été assurée au sens des art. 1a ou 2 LAVS pendant plus de onze mois au total et que, pendant ce temps-là, elle a versé la cotisation minimale ou qu'elle présente des périodes de cotisations au sens de l'art. 29^{er}, al. 2, let. b et c, LAVS.

Les périodes d'assurance dans l'AVS et dans la prévoyance professionnelle peuvent être prouvées de différentes manières. Le Conseil fédéral est chargé de déterminer les documents que doivent présenter les assurés pour fournir la preuve demandée à l'institution de prévoyance. Un extrait du compte individuel AVS (extrait de CI) représente, par

¹⁶ RS 831.10

¹⁷ RS 831.101

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

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

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

Let. a : Les personnes qui commencent à percevoir une rente d'invalidité après l'entrée en vigueur des dispositions sur le supplément de rente ont droit au supplément de rente. En effet, les prestations d'invalidité versées dans le cadre de l'assurance obligatoire sont déterminées en calculant le montant de l'avoir de vieillesse que les assurés auraient constitué, en l'absence d'invalidité, à l'âge de la retraite et en appliquant à cet avoir de vieillesse le taux de conversion minimal prévu pour le calcul de la rente de vieillesse à l'âge de 65 ans. L'abaissement du taux de conversion minimal entraîne également une diminution de la rente d'invalidité. Par conséquent, il se justifie de prévoir un droit au supplément pour cette catégorie de rentiers. La situation des personnes partiellement invalides est réglée à l'al. 4.

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

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

Al. 2 : Certaines institutions de prévoyance appliquent le système de la primauté des prestations aux rentes d'invalidité. Les rentes d'invalidité sont alors calculées en pourcentage du salaire assuré perçu avant l'invalidité. L'abaissement du taux de conversion n'a, dans un tel système, pas de répercussions sur le montant de la rente d'invalidité. Nombre d'institutions de prévoyance qui proposent les rentes d'invalidité en primauté

des prestations la convertissent à l'âge de la retraite en une rente de vieillesse d'un montant généralement plus bas. Le droit au supplément de rente ne naît, dans ce cas, que lorsqu'une rente plus basse prend le relais de la rente d'invalidité.

Al. 3 : Cette disposition prévoit que le droit au supplément de rente s'éteint à la disparition de l'invalidité. En effet, dans ce cas, la rente d'invalidité n'est plus versée et le supplément de rente, en tant que prestation de complément, suit le sort de la rente. Le droit s'éteint également au décès du bénéficiaire du supplément. Aucune rente de survivants ne peut prendre le relais du supplément à la rente d'invalidité.

Al. 4 : Cette disposition met en place une délégation de compétence au Conseil fédéral. Les personnes qui sont bénéficiaires d'une rente d'invalidité partielle constituent une catégorie spéciale d'assurés. Elles conservent une certaine capacité d'exercer une activité lucrative et peuvent, si elles en font usage, être assurées auprès d'une institution de prévoyance pour autant qu'elles réalisent le salaire minimal fixé en application des art. 2, 7, 8 et 46 LPP ainsi que de l'art. 4 OPP 2. La délégation de compétence permet au Conseil fédéral de préciser les modalités de ce droit à une part de supplément. Pour cela, le Conseil fédéral peut appliquer un système simplifié.

Art. 47e Montant du supplément de rente

Al. 1 : Pendant les quinze premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, les personnes qui appartiennent à la génération transitoire perçoivent à vie des suppléments aux rentes de vieillesse dont le montant est fixé une fois pour toutes (voir la let. b de la disposition transitoire). Pour les personnes qui atteignent l'âge ordinaire de la retraite (ou l'« âge de référence ») après cette période de transition, le Conseil fédéral fixe pour chaque année civile le montant du supplément de rente versé aux ayants droit. Il consulte les partenaires sociaux à cet effet. La loi prévoit néanmoins expressément un plafond : le montant du supplément de rente doit être fixé de telle sorte que la somme des suppléments qui, selon les prévisions, seront versés au cours de l'année civile considérée n'excède pas la somme des recettes de cotisations attendues pour cette année et des éventuelles ressources encore disponibles des années précédentes. Le fonds de garantie fournit les indications nécessaires pour que le Conseil fédéral soit notamment informé des ressources encore disponibles des années précédentes.

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

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

Par exemple, si un homme perçoit une rente de vieillesse à partir de 64 ans, le taux de réduction applicable est de 6,8 %¹⁸, ce qui signifie que tous les suppléments de rente dont le Conseil fédéral déterminera le montant à l'avenir seront réduits de 6,8 % pour ce bénéficiaire de rente.

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

Art. 47f Financement

Al. 1 : Le supplément de rente est financé par une cotisation de 0,5 % prélevée sur les revenus d'une activité lucrative soumis à l'AVS au sens des art. 5 et 9 LAVS jusqu'à concurrence de 853 200 francs par an (2019). Cette cotisation est perçue sur le salaire ou le revenu d'une activité lucrative soumis à l'AVS auprès des personnes suivantes :

Let. a : Tous les travailleurs soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire et leurs employeurs sont tenus de payer cette cotisation. Les personnes qui sont au service de plusieurs employeurs, dont le salaire annuel dépasse le seuil d'accès (de 21 330 francs en 2019) et qui sont assurées à titre facultatif (voir art. 46) versent également des cotisations, de même que leurs employeurs. À l'inverse, les personnes qui perçoivent un salaire annuel inférieur au seuil d'accès ne paient pas de cotisations, même si elles sont assurées par l'institution de prévoyance de leur employeur conformément au règlement de celle-ci. Par conséquent, les années d'assurance pendant lesquelles une personne perçoit un revenu inférieur au seuil d'accès LPP tout en étant assurée en vertu du règlement de l'institution de prévoyance ne sont pas prises en compte dans le calcul des quinze années d'assurance qui, en vertu de l'art. 47c, al. 1, let. c, sont requises pour avoir droit au supplément de rente.

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

Let. b : Sont également soumis à l'obligation de cotiser les indépendants assurés à titre facultatif en vertu de l'art. 4, al. 1 et 2, LPP et auxquels les dispositions de l'assurance obligatoire s'appliquent par analogie. Cette obligation concerne également les salariés qui, en raison de dispositions d'exception particulières, ne sont pas obligatoirement assurés dans la prévoyance professionnelle et s'assurent facultativement selon l'art. 4, al. 1 et 2 en relation avec l'art. 1j, al. 3 OPP2. Les salariés, dont l'employeur n'est pas soumis à l'obligation de payer des cotisations à l'AVS (voir art. 1j, al. 1, let. a OPP2) et certains membres de la famille d'un exploitant agricole (voir art. 1j, al. 1, let. e OPP2) ont également cette possibilité.

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

¹⁸ Voir art. 56, al. 3, RAVS.

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

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

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

Al. 5 : Les cotisations pour le supplément de rente doivent en principe être transférées par l'institution de prévoyance au fonds de garantie. Afin d'éviter autant que possible des démarches inutiles, le fonds de garantie peut procéder à des compensations entre les cotisations dues par une institution de prévoyance et le remboursement des suppléments de rente versés, par analogie avec le système appliqué aujourd'hui aux subsides pour structure d'âge défavorable. La procédure précise devra être établie par analogie à celle en déjà vigueur dans l'ordonnance du 22 juin 1998 sur le « fonds de garantie » (OFG)¹⁹.

Art. 47g Versement du supplément de rente

Al. 1 : Le supplément de rente est accordé aux bénéficiaires de rente qui remplissent les conditions prévues aux art. 47c et 47d. L'institution de prévoyance verse le supplément en plus de la rente de vieillesse ou d'invalidité. Comme le supplément de rente n'est pas

¹⁹ RS 831.432.1

une prestation de rente de l'institution de prévoyance, le principe de l'imputation ne s'applique pas.

Al. 2 : Un seul supplément de rente est versé par personne. Étant donné que de nombreuses personnes ne perçoivent une rente de vieillesse ou d'invalidité que d'une seule institution de prévoyance, aucune coordination particulière n'est nécessaire dans ce cas. Même lorsqu'un salaire est assuré auprès de plusieurs institutions de prévoyance, par exemple parce qu'il est couvert à la fois par la prévoyance de base et par un plan de prévoyance pour cadres, l'avoir de vieillesse au sens de l'art. 15, al. 1, ne se trouve, en règle générale, que dans une institution de prévoyance et seule cette dernière entre en ligne de compte pour le versement du supplément de rente (voir art. 47c, al. 1, let. e). Il en résulte que, dans la grande majorité des cas, on sait clairement quelle institution de prévoyance est responsable pour verser le supplément de rente à une personne. Dans les cas particuliers dans lesquels un assuré perçoit une rente de vieillesse ou d'invalidité fondée sur l'avoir de vieillesse LPP de plusieurs institutions de prévoyance, il faut déterminer quelle institution de prévoyance est compétente pour verser le supplément de rente. C'est au Conseil fédéral qu'il incombe de déterminer cette institution de prévoyance et les modalités que celle-ci devra respecter.

Art. 47h Tâches du fonds de garantie

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

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

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

Art. 47i Rapport sur le supplément de rente

Après l'entrée en vigueur de la réforme, l'objectif principal du supplément de rente est de compenser les effets immédiats de l'abaissement du taux de conversion minimal pour les assurés pour lesquels les mesures relatives aux cotisations (nouvelles règles en matière de salaire coordonné et de bonifications de vieillesse) ne permettent pas d'atteindre

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

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

Art. 56, al. 1, let. a

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

Art. 58 Subsides pour structure d'âge défavorable

Selon le droit en vigueur, une institution de prévoyance a droit à des subsides pour structure d'âge défavorable si la somme des bonifications de vieillesse de ses assurés dépasse 14 % de la somme des salaires coordonnés correspondants. Étant donné que l'échelle des bonifications (voir art. 16) est revue, ces subsides peuvent être supprimés (voir art. 56, al. 1, let. a). En effet, avec la nouvelle échelle nivelée, une structure d'âge défavorable n'engendrera plus des surcoûts de cotisations aussi importants.

Art. 89d Calcul des prestations

Le droit de coordination de l'UE stipule qu'un calcul comparatif doit être effectué lors du calcul des prestations de retraite et que le montant le plus élevé doit être payé. La prestation dite autonome (calculée conformément au droit national et exclusivement sur la base des périodes d'assurance accomplies dans le pays concerné) est comparée à une

prestation au prorata déterminée selon la méthode de la totalisation et proratisation, en tenant compte des périodes d'assurance accomplies dans tous les États membres de l'UE et de l'AELE (règlement (CE) n° 883/2004, article 52).

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

Toutefois, pour le *supplément à la rente* qui constitue un nouveau type de prestation complémentaire de pension, la totalisation et proratisation conformément à l'article 52 du règlement (CE) n° 883/2004 s'applique si des périodes étrangères doivent être prises en compte afin de respecter les périodes d'assurance minimales (cf. section 7.2.5). Étant donné que le supplément à la rente ne peut pas être calculé de manière autonome, contrairement aux rentes de vieillesse de la prévoyance professionnelle, l'article est complété par une réserve correspondante pour le supplément à la rente.

Dispositions transitoires de la modification du ...

a. Rentes en cours

Al. 1 : Cet alinéa correspond formellement à l'al. 1, let. a, de la disposition transitoire de la modification du 3 octobre 2003, qui garantit que le nouveau taux de conversion minimal déploie uniquement ses effets lors de la conversion de l'avoir de vieillesse en rente et qu'il n'a donc aucune incidence sur les rentes déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de cette modification.

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

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

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

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

Les personnes de la génération transitoire n'ont pas la possibilité de compenser, grâce à l'adaptation des bonifications de vieillesse et du montant du salaire coordonné, les effets sur leur rente de l'abaissement du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,0 %. Sans supplément de rente, une personne de 64 ans avec un revenu annuel correspondant au

maximum LPP de 85 320 francs subirait une perte d'environ 200 francs par mois sur sa rente. C'est pourquoi, afin de garantir le niveau actuel des prestations aux assurés âgés, un supplément de rente d'un montant fixe est prévu pour les assurés des classes d'âge qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. Le versement à vie d'un supplément de rente de 200 francs par mois comble la perte selon l'exemple ci-dessus. Dans le même temps, le versement du supplément de rente signifie que, dès l'entrée en vigueur de la révision, les assurés à bas revenus, notamment un nombre particulièrement élevé de femmes et de travailleurs à temps partiel, bénéficieront d'une amélioration notable de leurs prestations.

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

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

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

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

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

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

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

64 ans en 2038). Étant donné qu'un assuré peut, comme pour la rente AVS, anticiper de deux ans au plus le versement du supplément de rente, un supplément d'un montant variable (réduit en raison de l'anticipation) serait versé au plus tôt en 2036.

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

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

4.3 Loi sur le libre passage (LFLP)

Art. 17, al. 2, let. g

L'al. 2 actuel énumère de façon exhaustive six cotisations destinées à financer les prestations et la couverture des coûts, qui peuvent être déduites des cotisations de l'assuré et qui doivent lui être restituées en cas de sortie d'une institution de prévoyance, pour autant que leur taux respectif soit fixé dans le règlement et que leur nécessité soit démontrée ou que l'expert en matière de prévoyance professionnelle en recommande le prélèvement. La let. g introduit une possibilité de déduction supplémentaire pour les cotisations destinées à financer la garantie de 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 (voir le commentaire de l'art. 37, al. 2, let. b, P-LSA).

4.4 Loi sur la surveillance des assurances (LSA)

Art. 37, al. 2, let. b

L'art. 37, al. 2, let. b, doit être complété en raison de l'introduction d'une nouvelle prime servant à financer la garantie du taux de conversion en rentes (conversion en rentes avec un taux de conversion garanti, mais pas intégralement financé). Cet ajout devrait permettre d'améliorer la transparence du financement des processus, en particulier de celui d'épargne. En effet, les entreprises d'assurance sont confrontées dans le processus d'épargne aux mêmes pertes de conversion en rentes que les institutions de prévoyance autonomes. Elles utilisent actuellement une part des marges des tarifs de risque pour financer le processus d'épargne et le taux garanti de conversion en rentes. L'introduction d'une nouvelle prime devrait rétablir la transparence en la matière. La nouvelle

prime pour la garantie de la conversion en rentes n'implique pas la création d'un nouveau processus, mais doit plutôt être intégrée au processus d'épargne existant. La prime pour la garantie du taux de conversion en rentes est soumise, comme les autres primes, au contrôle préventif des tarifs par 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 garantie de 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 prélever ces primes et rendre ainsi plus transparent le financement du processus d'épargne et de la conversion de l'avoir de vieillesse en rente. Il ne s'agit donc pas d'augmenter la charge totale des primes pour les assurés, mais plutôt de veiller à une répartition correcte des primes.

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières pour les assurances sociales

5.1.1 Conséquences pour la prévoyance professionnelle

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

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

Tableau 5-1

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

En millions de francs, aux prix de 2019

Mesure	Cotisations supplémentaires
Nouvelle réglementation des bonifications de vieillesse (réduction de moitié de la déduction de coordination et adaptation des taux des bonifications de vieillesse)	1400
Cotisations servant à financer le supplément de rente	1850
Suppression des cotisations servant à financer les subsides pour structure d'âge défavorable	-200
Total	3050

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

5.1.2 Conséquences pour les prestations complémentaires

La réduction de moitié de la déduction de coordination et le versement d'un supplément de rente indépendamment du revenu ont pour effet d'améliorer la rente des personnes à bas revenus, ce qui se traduira par des économies pour les PC. Cela dit, l'amélioration des rentes de vieillesse LPP prendra passablement de temps, la constitution d'un avoir de vieillesse supplémentaire ne se faisant pas en un jour. Par conséquent, les PC à l'AVS ne bénéficieront de la baisse des dépenses qu'à relativement long terme. Pour les PC à l'AI, en revanche, on peut s'attendre à des économies dès l'entrée en vigueur de la réforme. Celles-ci sont estimées à 2 millions de francs par année pour les nouveaux cas de PC. Ainsi, en 2030, quelque 16 millions de francs auront pu être économisés au titre des PC si la réforme entre en vigueur en 2023.

5.2

Conséquences pour la Confédération

Les mesures de compensation touchent également la Confédération en tant qu'employeur. La réduction de moitié de la déduction de coordination et l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse ne devraient cependant entraîner aucun surcoût ou qu'un surcoût minime car, sur ces points, le règlement de l'institution de prévoyance de la Confédération (Publica) va aujourd'hui déjà au-delà du minimum LPP. Par contre, les cotisations servant à financer le supplément de rente se traduiront par des charges supplémentaires pour la Confédération. Selon la statistique financière²⁰, la masse salariale de la Confédération (selon modèle SFP) se montait à 6,45 milliards de francs en 2018. Si, en sa qualité d'employeur, la Confédération assume la moitié desdites cotisations, ses cotisations à la caisse de pension augmenteront d'au moins 16 millions de francs par an.

Les mesures de compensation auront aussi un impact sur l'impôt fédéral direct : les cotisations salariales supplémentaires entraîneront en effet une baisse du revenu imposable des salariés. Il en résultera, compte tenu de la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct, une baisse des recettes fiscales de la Confédération de quelque 25 millions de francs par an. De plus, sous l'effet des cotisations d'employeur supplémentaires, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des entreprises devraient diminuer de près de 80 millions de francs par an et celles de l'imposition des bénéfices distribués, de près de 25 millions de francs. Au total, la baisse des recettes, pour la Confédération, serait d'environ 125 millions de francs par an. En contrepartie, les mesures de compensation et l'abaissement du taux de conversion minimal stabiliseront le niveau des rentes ainsi que la situation financière des institutions de prévoyance. De ce fait, le risque diminue de devoir prendre des mesures d'assainissement, dont le coût est supporté par les assurés et les employeurs. Ainsi, les mesures prévues par la réforme auront aussi un effet positif sur les recettes fiscales de la Confédération.

5.3

Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons et les communes sont eux aussi touchés, en leur qualité d'employeurs, par les mesures de compensation. La réduction de moitié de la déduction de coordination et l'adaptation des taux des bonifications de vieillesse ne devraient cependant entraîner aucun surcoût ou qu'un surcoût minime car, sur ces points, les règlements de leurs institutions de prévoyance vont aujourd'hui déjà au-delà du minimum LPP. Par contre, les cotisations servant à financer le supplément de rente se traduiront par des charges supplémentaires pour les cantons et les communes. Selon la statistique financière²¹, la masse salariale des cantons se montait à 23,5 milliards de francs en 2018, et celle des communes, à 12,4 milliards de francs. Si, en leur qualité d'employeurs, les cantons et les communes assument la moitié desdites cotisations, leurs cotisations à la caisse de pension augmenteront d'environ 59 millions de francs par an pour les cantons et 31 millions de francs par an pour les communes.

²⁰ Administration fédérale des finances : www.efv.admin.ch > Thèmes > Statistique financière > Données

²¹ Administration fédérale des finances : www.efv.admin.ch > Thèmes > Statistique financière > Données

Les mesures prévues par le présent projet auront également un impact sur les recettes fiscales des cantons et des communes la Confédération. En raison des cotisations salariales supplémentaires, les impôts cantonaux et communaux sur le revenu devraient rapporter environ 200 millions de francs de moins par année. De plus, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des entreprises devraient diminuer de près de 100 millions de francs et celles de l'imposition des bénéfices distribués, de près de 60 millions de francs, sous l'effet des cotisations d'employeur supplémentaires. Au total, la baisse des recettes, pour les cantons et les communes, est estimée à 360 millions de francs par an. Par ailleurs, les effets positifs des mesures prévues par la réforme seraient les mêmes sur les recettes fiscales des cantons et des communes que sur celles de la Confédération.

5.4 Conséquences économiques

Les mesures de compensation visant à atténuer les réductions de rente dues à l'abaissement du taux de conversion entraînent une augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle. Cela fera augmenter les coûts du travail pour les entreprises et baisser le salaire net des salariés. Le tableau ci-dessous indique pour quelles catégories de salariés les charges salariales augmenteront le plus.

Tableau 5-2

Cotisations supplémentaires au régime obligatoire LPP (bonifications de vieillesse et cotisations servant à financer le supplément de rente) à la charge des employeurs, en pourcentage du salaire brut, selon l'âge et le salaire brut

Âge	Salaire brut						
	25 000	35 000	45 000	55 000	65 000	75 000	85 000 et plus
25 à 34 ans	2,0	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6
35 à 44 ans	1,8	1,7	1,3	1,0	0,8	0,7	0,6
45 à 54 ans	2,7	2,6	2,0	1,6	1,3	1,1	0,9
55 à 64 ans	2,5	2,2	1,3	0,7	0,4	0,1	-0,1

Les cotisations supplémentaires indiquées sont celles du régime obligatoire LPP. Le surcoût effectif à la charge des employeurs devrait être moindre, en particulier pour les salaires élevés. Néanmoins, ces chiffres montrent que c'est pour les salariés à bas revenus que l'augmentation proportionnelle des charges salariales est la plus importante. C'est donc pour les entreprises ou les branches où les salaires moyens sont bas ou qui emploient beaucoup de personnel à temps partiel que l'augmentation des cotisations sera la plus importante, en pourcentage du moins. Le même schéma apparaissait pour les mesures de compensation prévues par le projet Prévoyance vieillesse 2020.

Les conséquences économiques d'une augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle avaient déjà fait l'objet d'une étude détaillée²² dans le contexte du projet Prévoyance vieillesse 2020. Étant donné que l'augmentation des cotisations y était plus

²² Müller, A. et al. (2014) : Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten (en allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 9/14, Berne.

ou moins du même ordre de grandeur, les principaux résultats et les conclusions de cette étude peuvent être transposés aux mesures de compensation proposées par le présent projet. L'étude arrivait à la conclusion que les conséquences sur la croissance économique et la compétitivité internationale des entreprises suisses devraient être très limitées. Le potentiel de croissance à long terme de l'économie ne devrait pas être affecté. Sur le marché de l'emploi, le volume de travail devrait diminuer très légèrement à moyen terme. Les simulations effectuées indiquaient alors un recul d'environ 0,1 % du volume de travail, soit quelque 3000 équivalents plein temps, dont un bon tiers dû à une baisse du seuil d'accès à la prévoyance professionnelle qui ne figure plus dans le présent projet. Par ailleurs, les mesures de compensation stabiliseront le niveau des rentes, ce qui, à long terme, aura un effet positif sur la consommation et donc aussi sur le volume de travail, ce qui devrait atténuer le recul évoqué. Il est apparu en outre que l'effet global des mesures sur le marché du travail dépend en fin de compte non seulement de l'impact effectif du projet sur les coûts du travail, mais aussi du rapport entre l'offre de travail et la demande dans les différentes branches, du comportement individuel des personnes concernées ou de la situation conjoncturelle. En effet, si cette dernière est bonne (en général ou pour une branche donnée), cela atténuera l'impact attendu du projet, et si elle est mauvaise, les effets prévus seront accentués.

Pour se faire une vue d'ensemble, il ne faut pas négliger l'utilité de la nouvelle réglementation proposée. Celle-ci réside, d'une part, dans le renforcement de la stabilité financière de la prévoyance professionnelle et dans l'allègement apporté aux institutions de prévoyance ; et, d'autre part, dans la stabilisation du niveau des prestations, voire l'amélioration de celui-ci pour les assurés à bas revenu et les personnes employées à temps partiel, ce qui aura notamment un effet positif sur la consommation en Suisse.

5.5 Conséquences pour les assurés

Les assurés sentiront directement les conséquences de la nouvelle réglementation par la modification de leur revenu mensuel. C'est d'abord le montant de leurs cotisations mensuelles à la prévoyance professionnelle qui changera puis, à l'âge de la retraite, celui de leur rente mensuelle. Les modélisations de cas typiques qui suivent illustrent ces conséquences pour les assurés. Elles ne fournissent toutefois qu'un tableau général et ne peuvent rendre compte des situations individuelles. Elles reposent sur les hypothèses standardisées suivantes :

- Seul le régime obligatoire LPP est pris en compte.
- Les salaires, les prix et la rémunération des avoirs de vieillesse évoluent de manière identique (« règle d'or ») ; aucun bonus d'intérêts, en particulier, n'est pris en compte.
- Les carrières professionnelles sont complètes (pas d'interruptions) et le niveau de salaire est constant.
- Les calculs se réfèrent aux valeurs de l'année 2019 (niveau des salaires, déduction de coordination, etc.).

Selon l'âge que les assurés atteindront l'année d'entrée en vigueur de la réforme, les effets de celle-ci sur les rentes et les cotisations ne seront pas les mêmes. L'âge a donc été choisi de telle manière que ces différences puissent être modélisées. La liste qui suit indique les raisons du choix des âges. Les effets y relatifs sur les cotisations et les rentes apparaissent dans le tableau 5-3.

- 25 ans : ces personnes constituent l'intégralité de leur avoir de vieillesse selon les nouvelles dispositions. Pour elles, les prestations prévues par la réforme pour un avoir entièrement constitué atteindront celles selon le droit en vigueur.
- 40 ans : ces personnes constituent la majeure partie de leur avoir de vieillesse selon les nouvelles dispositions. Par ailleurs, le taux des bonifications de vieillesse passe de 10 à 9 %.
- 50 ans : ces personnes sont les premières qui reçoivent un supplément de rente annuel variable et qui n'appartiennent plus à la génération transitoire avec un supplément de rente fixe à vie.
- 55 ans : ces personnes sont les premières qui bénéficient d'un supplément de rente de 100 francs par mois et pour lesquelles le taux des bonifications de vieillesse passe de 18 à 14 %.
- 60 ans : ces personnes sont les premières qui bénéficient d'un supplément de rente de 150 francs par mois.
- 65 ans : ces personnes sont les premières pour lesquelles la rente est calculée avec le nouveau taux de conversion de 6,0 % et qui bénéficient d'un supplément de rente de 200 francs par mois.

Informations complémentaires sur les indications données par le tableau :

- Sous « cotisations » figurent les bonifications de vieillesse en vigueur et, sous « Coûts supplémentaires », la modification des bonifications de vieillesse, cotisations servant à financer le supplément de rente comprises, mais seulement à raison de la moitié à la charge des salariés et seulement à l'âge considéré.
- La colonne « Rente par mois » indique le montant mensuel de la rente de vieillesse LPP pour une retraite prise à 65 ans ; la colonne « Différence », la différence du montant de la rente, supplément de rente compris.

Tableau 5-3

Effets de la réforme sur les cotisations des assurés et sur le montant des rentes dans le régime obligatoire LPP, selon le niveau de salaire et l'âge atteint l'année de l'entrée en vigueur de la réforme

Âge / Niveau de salaire	Droit en vigueur			Réforme			
	Cotisations		Rente par mois	Coûts supplémentaires		Différence	
	en francs par mois	en % du salaire brut		en francs par mois	en % du salaire brut	en francs par mois	en %

25 ans

25 000	10	0,5	103	42	2,0	191	186,0
40 000	44	1,3	436	68	2,0	208	47,6
55 000	88	1,9	869	83	1,8	125	14,4
70 000	132	2,3	1301	99	1,7	43	3,3
85 320	176	2,5	1743	115	1,6	-41	-2,4

40 ans

25 000	15	0,7	103	37	1,8	127	124,1
40 000	63	1,9	436	49	1,5	112	25,7
55 000	125	2,7	869	46	1,0	19	2,1
70 000	188	3,2	1301	42	0,7	-75	-5,8
85 320	252	3,5	1743	39	0,6	-171	-9,8
50 ans							
25 000	22	1,1	103	56	2,7	77	75,3
40 000	94	2,8	436	75	2,2	48	11,1
55 000	188	4,1	869	71	1,6	-38	-4,4
70 000	282	4,8	1301	68	1,2	-124	-9,5
85 320	378	5,3	1743	65	0,9	-212	-12,2
55 ans							
25 000	27	1,3	103	52	2,5	147	143,0
40 000	113	3,4	436	56	1,7	108	24,9
55 000	226	4,9	869	34	0,7	26	3,0
70 000	338	5,8	1301	12	0,2	-56	-4,3
85 320	453	6,4	1743	-10	-0,1	-141	-8,1
60 ans							
25 000	27	1,3	103	52	2,5	169	164,5
40 000	113	3,4	436	56	1,7	130	29,8
55 000	226	4,9	869	34	0,7	63	7,2
70 000	338	5,8	1301	12	0,2	-5	-0,4
85 320	453	6,4	1743	-10	-0,1	-74	-4,2
65 ans							
25 000	27	1,3	103	52	2,5	191	186,0
40 000	113	3,4	436	56	1,7	152	34,8
55 000	226	4,9	869	34	0,7	99	11,4
70 000	338	5,8	1301	12	0,2	47	3,6
85 320	453	6,4	1743	-10	-0,1	-7	-0,4

Comme ces chiffres le montrent, c'est pour les assurés à bas revenu que la constitution de la prévoyance professionnelle s'améliorera le plus. Cela s'explique principalement par la réduction de moitié de la déduction de coordination : en profiteront notamment les personnes travaillant à temps partiel, et donc principalement des femmes. Le supplément de rente n'est pris en compte que pour les assurés qui auront 51 ans et plus l'année de l'entrée en vigueur, lesquels constituent ce qu'on appelle la génération transitoire. Pour les assurés plus jeunes, la différence du montant de la rente est indiquée sans prise en compte du supplément de rente, car le montant de celui-ci dépendra des

fonds disponibles et n'est donc pas encore connu. Pour eux, par conséquent, la différence effective sera plus favorable que ne l'indique le tableau 5-3.

Comme mentionné plus haut, le tableau illustre les effets de la réforme pour le régime obligatoire LPP. Cependant, beaucoup de personnes sont assurées auprès d'une institution de prévoyance qui va au-delà du minimum légal et qui assure aussi des prestations dites subobligatoires. Les institutions de ce type ont déjà anticipé entièrement ou partiellement dans leurs règlements certaines mesures que la présente réforme entend mettre en œuvre dans la LPP. Leurs assurés ne sont donc pas ou que partiellement concernés par les effets indiqués pour le régime obligatoire. Environ le 12 % des assurés ne sont assurés que pour le minimum LPP, et environ un 25 % supplémentaire des assurés sont également concernés par les modifications dans l'assurance obligatoire LPP, car leur prévoyance professionnelle ne va que très peu au-delà du minimum légal.

6 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²³ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁴.

Le programme de la législature 2011 à 2015 fixait comme priorité, dans le domaine de la politique sociale, l'adoption de projets dans le 1^{er} pilier et dans la prévoyance professionnelle obligatoire en vue de consolider le financement des assurances sociales pour faire face à l'évolution démographique²⁵. Le Conseil fédéral avait déjà adopté le message concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 le 19 novembre 2014²⁶, raison pour laquelle celui-ci ne figurait plus au nombre des objectifs de la législature 2015 à 2019²⁷. Selon le message sur le programme de cette législature, la Suisse réforme ses assurances sociales et en assure le financement durable (objectif 11). Les mesures prévues par la réforme Prévoyance vieillesse 2020 n'ayant pas pu être mises en vigueur du fait du rejet de celle-ci en votation populaire le 24 septembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de lancer immédiatement les travaux en vue d'un nouveau projet afin d'effectuer dans la LPP les adaptations qui s'imposent d'urgence et de garantir ainsi la prévoyance vieillesse.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

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

²³ FF 2016 981

²⁴ FF 2016 4999

²⁵ FF 2012 349 et 6667

²⁶ FF 2015 1

²⁷ FF 2016 1158

modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004³⁰. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes³¹ (ALCP), la Suisse participe à ce système de coordination et elle applique aujourd'hui dans ce cadre les deux règlements mentionnés (voir l'annexe II de l'ALCP, coordination des systèmes de sécurité sociale). En vertu de la Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange³² (AELE), ces deux règlements sont aussi applicables dans les relations avec les États membres de l'AELE.

7.2.5 Compatibilité des mesures prévues avec le droit international

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

Quant aux instruments susmentionnés de l'Organisation internationale du travail et du Conseil de l'Europe, la Suisse tient compte uniquement de la protection offerte par le 1^{er} pilier pour les mettre en œuvre.

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

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

En ce qui concerne les conditions d'octroi prévues à l'art. 47c, al. 1, let. c et d, LPP, cela signifie qu'en vertu des règles de totalisation de l'art. 6 du règlement (CE) n° 883/2004, les périodes accomplies dans les assurances de rentes légales des États

³⁰ JO L 284 du 30.10.2009, p. 1 (une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, au RS **0.831.109.268.11**).

³¹ RS **0.142.112.681**

³² RS **0.632.31**

membres de l'UE ou de l'AELE doivent être incluses dans les dix ans de la durée minimale d'assurance dans l'AVS immédiatement avant la perception du supplément de rente.

En revanche, pour atteindre la durée minimale d'assurance de quinze ans dans la prévoyance professionnelle, seules les périodes d'assurance accomplies dans les assurances de rentes légales des États de l'UE ou de l'AELE en raison de *l'exercice d'une activité lucrative* devront être prises en compte. La réglementation européenne relative à la totalisation autorise une telle différenciation entre les périodes d'assurance accomplies à ce titre et celles qui le sont à d'autres titres (par ex. éducation, études). Les périodes accomplies à l'étranger pour d'autres raisons que l'exercice d'une activité lucrative ne doivent pas pouvoir être prises en compte pour atteindre la durée minimale d'assurance dans une assurance destinée aux personnes exerçant une activité lucrative. Comme pratiquement aucun État de l'UE ou de l'AELE ne connaît de prévoyance professionnelle légale analogue à celle de la Suisse qui entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (voir chap. 2), l'AVS suisse et le régime obligatoire LPP sont coordonnés avec les assurances de rentes légales des États membres de l'UE ou de l'AELE. La différenciation ne peut donc pas aller plus loin en ce qui concerne la prise en compte des périodes d'assurance accomplies à l'étranger. Ainsi, les périodes à prendre en compte accomplies dans un État de l'UE ou de l'AELE ne peuvent être limitées à celles qui l'ont été dans un système de prévoyance professionnelle obligatoire de l'un de ces États.

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

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

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

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

7.3 Forme de l'acte à adopter

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

7.4 Délégation de compétences législatives

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

- fixer les taux de conversion minimaux applicables en cas d'anticipation ou d'ajournement de la perception de la prestation de vieillesse (art. 14, al. 2^{bis}) ;
- arrêter les modalités concernant la prise en compte des périodes d'assurance accomplies en Suisse et à l'étranger, ainsi que les moyens permettant de prouver la durée d'assurance (art. 47c, al. 3) ;
- régler le droit au supplément de rente pour les bénéficiaires d'une rente d'invalidité partielle (art. 47d, al. 4) ;
- fixer, après une période transitoire de treize ans, le montant du supplément de rente sur la base des fonds disponibles (art. 47e, al. 1, voir aussi les commentaires à la disposition transitoire c) ;
- fixer le taux de réduction appliqué au supplément de rente en cas d'anticipation de la perception de la rente (art. 47e, al. 2, et disposition transitoire, let. b, al. 2) ;
- arrêter les modalités du versement du supplément de rente pour les personnes percevant des rentes de plusieurs institutions de prévoyance (art. 47g, al. 2).

Le projet de réforme supprime la compétence accordée au Conseil fédéral par l'art. 58, al. 2, de modifier le taux moyen des bonifications de vieillesse qui donne droit à des subsides pour structure d'âge défavorable (abrogation de l'art. 58).

7.5 Conformité à la législation sur la protection des données

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