



Documentation pour la presse

Date: 21.06.2013
Embargo: jusqu'au début de la conférence de presse

Lignes directrices de la réforme Prévoyance vieillesse 2020

Détails et commentaires

Cette documentation présente les lignes directrices de la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Ces lignes directrices répondent ainsi au mandat donné par le Conseil fédéral le 21 novembre 2012. Date à laquelle, le Conseil fédéral avait déterminé les orientations générales de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et chargé le Département fédéral de l'intérieur de lui soumettre, jusqu'à fin juin 2013, une note de discussion concrétisant les lignes directrices d'un projet qui sera mis en consultation vers la fin de l'année.

Table de matières

1.	Une réforme globale garantissant le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse.....	4
1.1.	Enjeux.....	4
1.2.	Age de référence de la retraite : 65 ans, avec possibilités de modulation individuelle et réglementation ciblée pour des groupes de personnes	4
1.3.	Abaissement du taux de conversion, avec mesures de compensation à court et à long terme	5
1.4.	Recettes supplémentaires afin de maintenir le niveau des prestations	6
1.5.	Conclusions parlant en faveur d'une réforme équilibrée	6
2.	Nécessité d'agir dans le domaine de la prévoyance vieillesse.....	6
3.	Projet global comme méthode de la réforme Prévoyance vieillesse 2020.....	7
4.	Lignes directrices relatives aux mesures sur la retraite.....	7
4.1.	Age de référence pour la retraite de 65 ans.....	7
4.2.	Relèvement progressif de l'âge de référence des femmes à 65 ans.....	8
4.3.	Anticipation de la retraite dans l'AVS.....	8
4.4.	Anticipation de la rente dans la prévoyance professionnelle.....	9
4.5.	Ajournement de la retraite dans l'AVS.....	9
4.6.	Ajournement de la retraite dans la prévoyance professionnelle	9
4.7.	Réglementation en cas d'anticipation dans l'AVS pour les personnes avec de faibles revenus et une espérance de vie moindre	9
4.8.	Mesures incitatives pour promouvoir une sortie tardive de la vie active	11
5.	Lignes directrices relatives à l'abaissement du taux de conversion minimal LPP et aux mesures de compensation pour le maintien du niveau des prestations.....	11
5.1.	Abaissement progressif du taux de conversion LPP et intervalle de réexamen plus rapproché	11
5.2.	Mesures de compensation pour le maintien du niveau des prestations	12
5.3.	Mesures supplémentaires pour le maintien du niveau des prestations en faveur de la génération transitoire	13
6.	Lignes directrices relatives aux mesures pour améliorer la transparence dans la prévoyance professionnelle	13
6.1.	Répartition équitable des excédents entre les assurés et les actionnaires à l'aide d'une quote-part minimale correcte.....	13
6.2.	Information compréhensible et accessible aux assurés	13
6.3.	Pour en terminer avec les frais cachés d'administration et de gestion de la fortune ..	14
6.4.	Primes de risque compréhensibles sans subventionnement croisé entre les processus d'assurance	14
7.	Lignes directrices relatives aux mesures concernant les prestations et les cotisations	14
7.1.	Rentes de survivants actualisées et ciblées à la sécurité sociale d'aujourd'hui pour les veuves et les orphelins.....	14

7.2.	Egalité de traitement entre les indépendants et les salariés en matière de cotisations AVS	15
7.3.	Examen de l'abaissement du salaire minimum pour l'accès à la LPP pour les personnes ayant des bas revenus ou plusieurs emplois	15
7.4.	Meilleure protection pour les chômeurs âgés	15
7.5.	Une plus grande certitude lors de la fixation du taux d'intérêt minimal.....	16
8.	Lignes directrices relatives à l'introduction d'un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS	16
8.1.	Mécanisme d'intervention en cas de problèmes financiers d'ordre structurel.....	16
9.	Lignes directrices relatives à la participation financière de la Confédération aux dépenses de l'AVS (désenchevêtrement)	17
10.	Lignes directrices relatives au financement additionnel en faveur de l'AVS pour le maintien des prestations.....	18
10.1.	Pas de charge supplémentaire sur les salaires	18
10.2.	Répartition large de la charge par un relèvement de la TVA.....	18
11.	Répercussions financières des lignes directrices.....	20
11.1.	Répercussions financières sur l'AVS	20
11.2.	Répercussions financières sur la prévoyance professionnelle	21

1. Une réforme globale garantissant le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse

1.1. Enjeux

La réforme Prévoyance vieillesse 2020 poursuit deux objectifs :

- Maintenir et garantir le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse (AVS et régime obligatoire de la prévoyance professionnelle).
- Adapter durablement les bases de financement de l'AVS et de la prévoyance professionnelle aux nouvelles conditions démographiques et économiques.

Pour atteindre ces objectifs, la prévoyance vieillesse doit relever un triple défi :

- L'augmentation de l'espérance de vie fait que les rentes AVS et LPP doivent être versées plus longtemps.
- L'évolution démographique modifie le rapport de dépendance (rapport actifs et retraités).
- L'affaiblissement des possibilités de placement et le maintien prévisible des taux d'intérêt à un bas niveau ont pour conséquence un financement insuffisant des rentes de la prévoyance professionnelle.

Un besoin de financement supplémentaire se fait ainsi sentir tant dans le premier que dans le deuxième pilier ; il doit être couvert, pour l'essentiel, par de nouvelles recettes afin de garantir les prestations perçues par les personnes qui sont déjà à la retraite, mais aussi pour sauvegarder les droits des cotisants actuels. L'alternative à de nouvelles recettes serait une réduction des prestations ou un relèvement général de l'âge de la retraite au-delà de 65 ans. Actuellement, cette dernière ne rallierait pas la majorité.

Une réforme simultanée du 1^{er} et du 2^e piliers est gage de transparence. Elle permet à chaque assuré de voir en quoi la réforme le concerne et par quelles mesures les prestations sont garanties.

La réforme Prévoyance 2020 est réaliste et ne fait pas de promesses qui ne puissent être tenues. La prévoyance vieillesse suisse est stable ; elle peut donc s'adapter à l'évolution des conditions économiques et sociales, comme elle l'a toujours fait par le passé.

Une réforme globale de la prévoyance vieillesse donne aussi la possibilité d'harmoniser entre elles les prestations du 1^{er} et du 2^e piliers de telle sorte qu'elles soient toujours équilibrées. Deux mesures dans le domaine des prestations jouent ici un rôle essentiel.

1.2. Age de référence de la retraite : 65 ans, avec possibilités de modulation individuelle et réglementation ciblée pour des groupes de personnes

L'âge de la retraite n'est pas relevé, mais harmonisé à 65 ans pour les femmes et les hommes. Etant donné que le marché du travail actuel n'est pas disposé à accueillir un nombre important de travailleurs âgés, le Conseil fédéral juge qu'il ne serait pas responsable de décréter un relèvement général de l'âge de la retraite au-delà de 65 ans. Mais il entend agencer les incitations de telle sorte que le plus de personnes possible restent actives jusqu'à cet âge. Cela sera utile à l'AVS, car ces personnes continueront de cotiser.

Simultanément, le Conseil fédéral entend donner aux assurés la possibilité de choisir avec plus de souplesse le moment où ils prennent leur retraite, en fonction de leurs besoins personnels. L'âge de 65 ans sera inscrit dans la loi en tant qu'âge de référence pour les femmes et les hommes. Chacun pourra dans tous les cas, arrivé à cet âge, se faire verser les prestations légales. Mais le projet étend les possibilités existantes d'anticipation et d'ajournement de la perception de la rente AVS : celle-ci pourra déjà être perçue trois ans avant l'âge de référence, soit à 62 ans. Actuellement, l'anticipation maximale possible est de deux ans. La perception de la rente pourra

aussi, comme aujourd'hui, être ajournée de cinq ans au plus. La promesse de flexibilisation de la retraite sera ainsi enfin tenue.

Le projet propose de compenser le sacrifice demandé aux femmes avec le relèvement de l'âge de référence par la réalisation de deux revendications élevées à bon droit depuis des années par les organisations féminines.

- Une partie considérable des économies réalisées grâce au relèvement de l'âge de référence servira à financer une retraite anticipée tenant compte du fait que les personnes qui sont entrées tôt dans la vie active et n'ont touché que des salaires relativement bas ont une espérance de vie moindre que les personnes bénéficiant de meilleures chances au départ. Le modèle proposé par le Conseil fédéral favorise de façon ciblée et par conséquent sensible ce groupe de personnes – composé de femmes pour les trois quarts – en ce qui concerne le départ anticipé à la retraite.
- En outre, des mesures ciblées, compensant l'abaissement du taux de conversion, améliorent la prévoyance professionnelle des femmes. La déduction de coordination, qui fixe le seuil à partir duquel un revenu est obligatoirement assuré dans la prévoyance professionnelle, sera réduite et réorganisée en profondeur. La déduction actuelle, sous la forme d'un montant fixe, défavorise les personnes qui travaillent à temps partiel ou qui ont plusieurs employeurs. Ce groupe est composé principalement de femmes. Avec la réforme, la nouvelle déduction de coordination sera fixée à 25 % du salaire jusqu'à un revenu de 84 240 francs. Cette déduction proportionnelle aura pour effet que les revenus modestes seront mieux assurés qu'aujourd'hui.

Dans le même élan, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'étudier avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) des solutions permettant d'assurer selon la LPP les personnes à faibles revenus, qui aujourd'hui ne sont pas soumises au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

1.3. Abaissement du taux de conversion, avec mesures de compensation à court et à long terme

Eu égard à l'augmentation de l'espérance de vie et à la dégradation du marché des placements, le taux de conversion actuel de 6,8 % est trop élevé. Il doit donc être ramené progressivement à 6,0 % au moyen d'une baisse de 0,2 point par année. Renoncer à cette mesure aurait non seulement des conséquences négatives sur la prévoyance des personnes jeunes, car une part toujours plus importante du revenu des placements devrait être utilisée pour financer les rentes en cours, mais cela déstabiliserait également la situation financière des institutions de prévoyance, augmentant ainsi le risque de découverts, qui devraient eux aussi être comblés par les personnes actives au moyen de cotisations d'assainissement.

Cependant, l'adaptation d'un paramètre actuariel tel que le taux de conversion ne doit pas avoir pour effet de faire baisser les prestations de la prévoyance professionnelle. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il trois mesures pour maintenir le niveau de celles-ci :

- Nouvelle réglementation de la déduction de coordination : cette mesure a pour effet d'assurer une partie plus importante du revenu. Cela permet de compenser partiellement l'abaissement du taux de conversion, et améliore en outre de façon générale la prévoyance des personnes travaillant à temps partiel et de celles qui ont plusieurs employeurs.
- Relèvement des bonifications de vieillesse : une augmentation des cotisations est inévitable pour maintenir le niveau des prestations. Les cotisations continueront d'être échelonnées en fonction de l'âge, mais le Conseil fédéral propose d'agencer l'échelonnement de manière à alléger plutôt la charge des travailleurs âgés et de leurs employeurs. Cela créera une incitation à occuper les travailleurs âgés autant que possible jusqu'à l'âge de la retraite. En outre, pour les personnes de plus de 40 ans, le Conseil fédéral propose qu'un complément (capital) du Fonds de garantie soient prévues pour maintenir le niveau des prestations.

- Début du processus d'épargne éventuellement avant l'âge de 25 ans : aujourd'hui, les personnes de 18 à 25 ans ne sont assurées dans la prévoyance professionnelle que contre les conséquences du décès et de l'invalidité. Le processus d'épargne de la prévoyance vieillesse ne débute qu'à 25 ans. Même si le revenu avant 25 ans n'est souvent pas très élevé, les intérêts (composés) versés sur leur avoir de vieillesse contribuent à améliorer les prestations LPP.

1.4. Recettes supplémentaires afin de maintenir le niveau des prestations

Des recettes supplémentaires sont indispensables pour maintenir le niveau des prestations et garantir durablement le financement de l'AVS. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de relever, en deux étapes, la TVA de 2 points maximum, en tenant compte des différents taux appliqués aujourd'hui. Le taux de TVA réduit pour les biens de consommation courants augmentera bien moins que le taux ordinaire.

Deux raisons plaident pour un relèvement de la TVA : d'une part, il permet d'éviter une charge supplémentaire sur les salaires, les mesures visant à compenser les effets de l'adaptation du taux de conversion LPP nécessitant déjà une augmentation des cotisations ; d'autre part, il a pour effet que les personnes à la retraite contribuent elles aussi à assurer la base de financement de l'AVS, assumant ainsi leur part de solidarité.

1.5. Conclusions parlant en faveur d'une réforme équilibrée

Une réforme globale de la prévoyance vieillesse permet d'harmoniser de manière optimale les prestations et le financement des 1^{er} et 2^e piliers, sans pour autant mélanger ces derniers. Un relèvement de la TVA et une hausse des cotisations sont indispensables pour maintenir le niveau des prestations dans l'AVS et la prévoyance professionnelle obligatoire. Cela évitera de désavantager les assurés par une baisse du montant des rentes ou un relèvement général de l'âge de la retraite. De plus, le projet permet de réaliser l'assouplissement souhaité de la retraite au moyen de mesures spécifiques destinées aux personnes dont le revenu est relativement faible et l'espérance de vie inférieure à la moyenne.

2. Nécessité d'agir dans le domaine de la prévoyance vieillesse

L'ensemble du système de la prévoyance vieillesse est confronté aux défis de l'évolution démographique et économique dont les effets différenciés sur l'AVS et sur le 2^e pilier ont été exposés dans la documentation mise à la disposition de la presse le 21 novembre 2012. L'objectif de la réforme est de trouver des solutions équilibrées et socialement adéquates pour faire face à l'évolution démographique et économique et garantir ainsi tant la viabilité financière du système de prévoyance que le maintien adéquat du niveau des prestations de l'AVS et de la prévoyance professionnelle obligatoire. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, les mesures d'ordre institutionnel visant à garantir une meilleure transparence doivent également être suivies, ceci étant une condition préalable à l'adaptation du taux de conversion minimal.

S'agissant de l'évolution de la situation depuis la première note de discussion à l'attention du Conseil fédéral, les résultats pour l'année 2012 confirment la nécessité d'agir dans le système de la prévoyance vieillesse. Le résultat de répartition de l'AVS (différence entre dépenses et recettes, sans les intérêts des placements) est en légère baisse par rapport à l'année précédente. Selon le scénario moyen de l'AVS, le déficit de financement lié à l'évolution démographique s'élèvera à 1,2 milliard de francs en 2020 pour atteindre 8,6 milliards de francs (évalué à 8,9 milliards dans le scénario financier 2011) en 2030.

Une amélioration de la situation dans la prévoyance professionnelle est observée en raison notamment de la reprise des marchés boursiers depuis fin 2011. Si à cette date, la proportion des institutions de prévoyance en sous-couverture était encore de 27 % environ, elles n'étaient plus que 12 % dans cette situation fin 2012. Il faut toutefois garder à l'esprit que bien des institutions de prévoyance ne disposent pas encore de suffisamment de réserves de fluctuation de valeur et que les taux d'intérêt restent très bas. S'agissant des taux de couverture, ceux-ci ont passé en moyenne, en 2012, à 80,3 % pour les institutions de prévoyance disposant d'une garantie étatique et à 106,1 % pour celles qui n'en ont pas. L'évolution future est difficilement prévisible puisqu'elle dépend notamment de celle des marchés financiers. On peut toutefois présumer que la différence précitée va se réduire, en vertu des nouvelles dispositions légales¹ sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (avec garantie étatique). En effet, la réforme en question va favoriser la recapitalisation de ces institutions, si bien que leur taux de couverture moyen devrait nettement s'améliorer. Néanmoins, la valeur de 6,8 % fixée dans la loi pour le taux de conversion minimal LPP se révèle aujourd'hui trop élevée en regard notamment de la persistance de taux d'intérêt bas.

3. Projet global comme méthode de la réforme Prévoyance vieillesse 2020

Les expériences faites avec les tentatives de réforme des quinze dernières années ont montré qu'une réforme de la prévoyance vieillesse n'obtient l'acceptation politique indispensable à son succès que si elle est équilibrée. Les projets visant uniquement des mesures d'économies, dans le 1^{er} comme dans le 2^e pilier, échouent soit au Parlement, soit au plus tard devant le peuple. Une réforme est équilibrée lorsque les correctifs apportés aux prestations peuvent être motivés de façon convaincante et s'ils s'accompagnent de mesures compensant de manière ciblée les conséquences négatives, du point de vue de la politique sociale, ainsi créées. Une réforme équilibrée implique également que les mesures qui sont matériellement liées entre elles soient traitées dans un projet commun. L'histoire des tentatives de réforme des quinze dernières années enseigne que de traiter dans des révisions séparées des thèmes liés entre eux est voué à l'échec.

Une réforme globale de la prévoyance vieillesse crée la transparence. Elle permet de montrer aux assurés, donc aux votants, quels sont les enjeux, les mesures envisagées et leurs conséquences pour les assurés. Pour ces derniers, il est décisif qu'ils aient la certitude que la réforme garantit l'ensemble de leur prévoyance, et pas uniquement les prestations du 1^{er} ou du 2^e pilier. Ils doivent en outre être assurés, en ce qui concerne l'adaptation des rentes de veuve et l'abaissement du taux de conversion notamment, que les rentes en cours sont protégées, qu'une réglementation transitoire est prévue pour les adaptations et que le relèvement de l'âge de référence ne compromettra pas à court terme les plans de prévoyance.

Une réponse globale aux défis qui s'annoncent et la certitude que les droits acquis sont protégés, telles sont les bases de l'acceptation de la réforme.

4. Lignes directrices relatives aux mesures sur la retraite

4.1. Age de référence pour la retraite de 65 ans

L'âge de référence pour la retraite pour les femmes et les hommes est fixé à 65 ans pour le 1^{er} et le 2^e piliers. Actuellement, l'âge ordinaire de la retraite est fixé dans l'AVS à 64 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes.² Les mêmes limites valent pour la prévoyance professionnelle, mais les institutions de prévoyance peuvent fixer un âge différent dans leur règlement. L'anticipation de la retraite, dans l'AVS, est possible à partir de 62 ans pour les femmes

¹Modification de la LPP du 17 décembre 2010.

² L'âge de la retraite des femmes a été relevé de 62 à 63 ans en 2001 et de 63 à 64 en 2005.

et de 63 pour les hommes, alors que le règlement de certaines institutions de prévoyance prévoit une anticipation à partir de 58 ans.³ Des âges de la retraite inférieurs sont admis dans des cas de restructuration d'entreprise ou pour des motifs de sécurité publique. Aujourd'hui, la rente peut être ajournée au maximum jusqu'à 70 ans dans l'AVS et dans la LPP, le processus d'épargne doit impérativement être terminé à 70 ans. Cependant, la LPP ne prévoit pas l'obligation de solutions de retraite flexible et les possibilités d'ajournement ne sont pas obligatoires.

Les dispositions légales dans l'AVS et la LPP réglementent le moment de la perception des prestations de vieillesse. Cependant, celui-ci ne coïncide pas toujours avec les âges de retraite effective (sortie définitive du marché du travail).⁴ Il existe ainsi un écart entre les dispositions légales et l'âge moyen de la sortie du marché du travail qui se situe en dessous de l'âge ordinaire de la retraite, à savoir à 64,1 pour les hommes et à 62,6 ans pour les femmes.

Le Conseil fédéral souhaite que le plus possible de personnes continuent leur activité lucrative jusqu'à l'âge de référence de 65 ans. Il entend donner aux assurés la possibilité de choisir avec plus de souplesse le moment où ils sortent du marché du travail. Pour ce faire, la réglementation actuelle doit être adaptée de façon à mieux répondre aux besoins individuels des travailleurs âgés et à mieux suivre les tendances du marché du travail (temps partiel, emplois multiples, passage graduel à la retraite). Il faut ainsi qu'un passage progressif à la retraite, possibilité offerte par un bon nombre d'institutions de prévoyance professionnelle, soit rendu possible tant dans l'AVS que dans la LPP et que l'ensemble des dispositions soit coordonné. Ce qui signifie que toutes les institutions de prévoyance devront proposer dans leur règlement des solutions de retraite flexible (anticipation et ajournement) aux moins égales à celles de l'AVS. La flexibilisation de la retraite sera basée sur des principes actuariels tant dans l'AVS que dans la PP.

4.2. Relèvement progressif de l'âge de référence des femmes à 65 ans

Un relèvement progressif de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans est préconisé. Il pourra se faire par le biais de dispositions transitoires prévoyant que le relèvement de l'âge de référence débute une année après l'entrée en vigueur de la réforme. L'âge de référence serait relevé de deux mois par année. Ainsi, l'âge de référence des femmes et des hommes serait fixé à 65 ans après une période transitoire de six ans. Ce relèvement interviendrait de manière coordonnée dans l'AVS, dans la LPP et dans les lois connexes.

4.3. Anticipation de la retraite dans l'AVS

Selon la proposition de réforme, les hommes et les femmes pourront anticiper leur droit à la rente de trois ans au maximum. Par rapport à la réglementation en vigueur, cela signifie une année d'anticipation supplémentaire. Nouveauté, la possibilité d'anticiper partiellement la rente AVS sera introduite. Les personnes ayant décidé d'anticiper leur rente pourront ainsi choisir librement la proportion de rente souhaitée, tout en continuant à travailler, et décider de remettre à plus tard la perception de la proportion de rente restante.

L'anticipation de la rente diminuera son montant selon les principes actuariels, comme cela est déjà le cas. Ainsi, il s'agit de garantir à l'assuré la même somme cumulée des rentes, qu'il anticipe sa rente ou qu'il la touche à l'âge de référence. L'application des règles actuarielles garantit le principe de la neutralité des coûts.

³ Art. 1i, al. 1, OPP2. Cette limite inférieure a été fixée lors de la 1^{re} révision de la LPP.

⁴ L'examen de la problématique de la retraite (Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung [analyses statistiques], M. Kolly, Aspects de la sécurité sociale 11/12, 2012) expose des contradictions entre les besoins futurs du marché du travail et l'emploi des personnes âgées : alors qu'un manque de main-d'œuvre est prévisible dans le futur, les entreprises suisses avouent que les travailleurs âgés constitueraient l'ultime piste pour les combler. Par ailleurs, les entreprises n'investissent pas suffisamment dans la politique du personnel pour encourager l'emploi des travailleurs âgés.

4.4. Anticipation de la rente dans la prévoyance professionnelle

Les principes valables dans l'AVS seront repris dans la LPP. L'anticipation complète devra toutefois impliquer l'arrêt du travail auprès de l'employeur dont l'institution de prévoyance verse la retraite anticipée, ce qui n'empêche pas la poursuite de l'activité lucrative auprès d'un autre employeur. En cas de prise de retraite partielle, une réduction du taux d'occupation sera exigée. Comme dans l'AVS, le fait de prendre une rente avant l'âge de référence de 65 ans aura pour conséquence une réduction basée sur des principes actuariels.

Afin de retarder le moment de la sortie du marché du travail l'âge minimal de la retraite dans la prévoyance professionnelle doit être relevé de 58 à 62 ans. Les exceptions en vigueur lors de restructuration d'entreprise ou pour des questions de sécurité publique sont maintenues. Une nouvelle exception justifiée dans la perspective d'une retraite flexible doit cependant être prévue. Il s'agit de règles particulières pour des retraites financées collectivement, par exemple sur la base d'une CCT étendue ou d'un règlement, si tous les salariés assurés d'une entreprise en profitent. En effet, le relèvement de l'âge minimal de 58 à 62 ans dans la PP ne vise nullement à remettre en question les solutions de retraite flexible collectives déjà existantes, par exemple celle dans le secteur de la construction (préretraite à 60 ans).

Actuellement, près de 60 % des assurés sont soumis à un règlement de prévoyance qui permet de prendre sa retraite à partir de 58 ans. La plupart des autres règlements prévoient un âge minimal de 59 ou 60 ans. L'OPP 2 autorise les institutions de prévoyance à prévoir dans leur règlement un préfinancement individuel de la retraite anticipée. Or, si un salarié finit par renoncer à la retraite anticipée qu'il a prévue, il peut selon les cas subir des pertes considérables, car les prestations ne peuvent excéder 105 % de l'objectif de prestations réglementaire. Cette règle constitue donc une incitation à prendre une retraite anticipée. Ce genre d'incitation va à fins contraires, parce que le préfinancement de la retraite anticipée bénéficie d'avantages fiscaux. Le relèvement du seuil de 58 à 62 ans devrait contribuer à relever l'âge moyen du retrait du marché du travail.

4.5. Ajournement de la retraite dans l'AVS

La réglementation actuelle concernant l'ajournement de la rente AVS au-delà de 65 ans et ce jusqu'à 70 ans sera maintenue, avec comme nouveauté la possibilité d'un ajournement partiel. Les personnes ayant décidé d'ajourner une partie de leur rente pourront ainsi choisir la proportion de rente qu'elles souhaitent percevoir, tout en continuant à travailler, et décider de remettre à plus tard la perception de la proportion de rente restante. La rente ajournée sera, comme aujourd'hui, augmentée selon les principes actuariels et son montant pourra, dans ce cas, dépasser le montant maximal de la rente ordinaire

4.6. Ajournement de la retraite dans la prévoyance professionnelle

Les possibilités d'ajournement seront adaptées, dans le régime obligatoire, sur la base de la réglementation AVS actuelle. Pour des raisons fiscales, les critères seront toutefois plus restrictifs et l'ajournement sera conditionné à la poursuite d'une activité lucrative. En cas d'ajournement, il n'y aura pas d'obligation légale de continuer à payer des cotisations, cela pour ne pas inciter les employeurs à éviter d'employer des travailleurs âgés. Les organes paritaires des institutions de prévoyance conserveront la liberté de prévoir ou non dans leurs règlements une possibilité de cotiser. L'ajournement des prestations aura pour conséquence une augmentation actuarielle du montant de la rente.

4.7. Réglementation en cas d'anticipation dans l'AVS pour les personnes avec de faibles revenus et une espérance de vie moindre

Les personnes qui commencent à travailler jeunes sont en effet souvent celles qui exercent des métiers astreignants, qui ont des salaires modestes et dont l'espérance de vie est inférieure à celle

de la moyenne de la population.⁵ Elles ne peuvent guère envisager un départ à la retraite anticipé si leur rente est réduite conformément aux principes actuariels. Cette iniquité du système de prévoyance vieillesse doit être compensée. De ce fait, il est proposé d'atténuer un peu la réduction de rente pour ces personnes – dont les trois quarts sont des femmes – par la prise en compte, dans le calcul de la rente, des cotisations versées durant les années de jeunesse.

Pour avoir droit à la prise en compte de ces années de jeunesse en cas de perception anticipée de la rente AVS, il faudra remplir les critères suivants :

- avoir cotisé à l'AVS entre 18 et 21 ans (ces périodes de cotisation AVS ne devront pas avoir servi à combler des lacunes de cotisations éventuelles) ;
- avoir été actif au cours des dix ans précédant la retraite et avoir cotisé à l'AVS durant cette même période ;
- avoir, pendant cinq de ces dix années, réalisé un revenu annuel moyen d'au moins 20 000 francs et d'au maximum 60 000 francs ;
- ne pas présenter d'écart de revenu supérieur à 1,5 entre les dix meilleures années de cotisation AVS et les dix ans précédant la retraite.
- le revenu de partenaire ou du conjoint ne doit pas dépassé le double du revenu du demandant. Ceci permet d'éviter qu'une personne disposant d'un bas revenu malgré une bonne situation financière dans le ménage entre dans le cercle des bénéficiaires.

Le nombre d'années de jeunesse pris en compte dépend du revenu moyen avant le départ à la retraite.

Variante 1 Seuil 50 000	Variante 2 Seuil 60 000	Nombre maximal d'années de jeunesse pouvant être prises en compte
20 000 à 30 000	20 000 à 40 000	3 (36 mois de cotisation)
30 000 à 40 000	40 000 à 50 000	2 (24 mois de cotisation)
40 000 à 50 000	50 000 à 60 000	1 (12 mois de cotisation)

La réglementation proposée induit deux effets :

- elle compense la réduction de rente liée aux années de cotisation manquantes en cas de départ anticipé à la retraite. La réduction ordinaire par année de cotisation manquante est de 2,27 % (100 % divisé par 44). Dorénavant, les cotisations versées durant les années de jeunesse sont prises en compte ;
- elle tient compte de l'espérance de vie qui, dans ce groupe de personnes, est inférieure à celle de la moyenne des assurés. Etant donné que la rente leur est versée moins longtemps, la réduction opérée sur la rente est moins importante. Il en résulte une compensation d'un an et demi.

Les deux effets conduisent aux taux de réduction suivants⁶: en cas de perception de la rente avant l'âge de 65 ans :

Perception de la rente AVS à l'âge de	Taux de réduction			
	Nombre d'années de jeunesse			Sans années de jeunesse
	1	2	3	0
62 ans	10,7 %	8,6 %	6,4 %	18,1 %
63 ans	4,4 %	2,2 %	2,2 %	12,5 %
64 ans	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,5 %

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

6 Les taux de réduction actuariels seront adaptés à l'espérance de vie en 2020..

4.8. Mesures incitatives pour promouvoir une sortie tardive de la vie active

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, un certain nombre d'améliorations ont été mises en œuvre ces dernières années afin de créer des conditions favorables à la poursuite de l'activité lucrative des travailleurs âgés. Les mesures liées à la retraite présentées dans les sections précédentes serviront aussi à encourager une sortie plus tardive du marché du travail. En effet, à terme, le relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans ainsi que le relèvement du seuil de 58 à 62 ans dans la prévoyance professionnelle favoriseront une augmentation de l'âge moyen de sortie du marché du travail. Les mesures de flexibilisation devraient également contribuer à renforcer cet effet dans la mesure où les modifications proposées sont de nature à permettre de mieux concilier prise de la retraite et poursuite de l'activité lucrative dans les tranches d'âge comprises entre 62 et 70 ans. Par ailleurs, dans l'AVS, les possibilités d'améliorer les rentes AVS après 65 ans par la prise en compte des cotisations versées après 65 ans constituent également une incitation positive à continuer d'exercer une activité lucrative.

5. Lignes directrices relatives à l'abaissement du taux de conversion minimal LPP et aux mesures de compensation pour le maintien du niveau des prestations

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

L'espérance de vie est déterminée par les institutions de prévoyance sur la base de tables de mortalité qui sont éditées par des entreprises de services privées et ne sont accessibles que contre paiement d'une licence très coûteuse. Ce fait est en contradiction avec le postulat d'une législation fondée sur des bases transparentes. La réforme propose donc que l'Office fédéral de la statistique ait la possibilité d'établir des bases actuarielles ciblées. L'opportunité de telles bases pour déterminer le taux de conversion minimal sera examinée. Il s'agit là de répondre à une attente fréquemment exprimée et de s'assurer que lesdites bases représentent effectivement le matériel statistique le plus approprié pour appréhender la problématique en question. La transparence sur ce sujet s'en trouvera accrue.

5.1. Abaissement progressif du taux de conversion LPP et intervalle de réexamen plus rapproché

Au cours des dix dernières années, les institutions de prévoyance qui ont suivi une stratégie de placement plutôt conservatrice n'ont pu obtenir le rendement impliqué par le taux de conversion actuellement en vigueur (6,8 %). Les taux d'intérêt restent très bas et un tel rendement ne peut être obtenu, à court terme du moins, que dans des circonstances très favorables. En ce qui concerne les rendements possibles à moyen et à long terme, l'incertitude règne, raison pour laquelle il faut se fonder sur des hypothèses.

On suppose que les institutions de prévoyance obtiendront en moyenne à long terme un rendement des placements de 3,5 à 4 %. En partant de cette hypothèse, il est proposé de fixer le taux de conversion minimal LPP à 6,0 % ceci en tenant compte d'une marge pour le taux technique, nécessaire pour constituer des provisions techniques et pour financer les frais administratifs liés aux rentes versées. Ce taux de 6 % se justifie tant au regard des bases actuarielles utilisées que des recommandations de la Chambre suisse des actuaires-conseils.

Afin de tenir compte de la situation des institutions de prévoyance tout en permettant aux mesures de compensation de déployer leurs effets, il est proposé de ramener ce taux progressivement de 6,8 à 6,0 %, au moyen d'une baisse de 0,2 point par année dès l'entrée en vigueur de la réforme.

Etant donné que le taux de conversion LPP est lié à des incertitudes relativement importantes, notamment en ce qui concerne l'évolution future des taux d'intérêt, le Conseil fédéral devrait réexaminer le taux de conversion plus fréquemment. Actuellement, le Conseil fédéral doit soumettre tous les dix ans un rapport au Parlement pour déterminer le taux de conversion des années suivantes. Cet intervalle sera ramené à cinq ans

5.2. Mesures de compensation pour le maintien du niveau des prestations

Pour garantir le maintien du niveau des prestations LPP, des mesures de compensation sont nécessaires. Sans elles l'abaissement du taux de conversion minimal à 6,0 % engendrerait une baisse du niveau des prestations de l'ordre de 12 %. Cette compensation passera par un renforcement du processus d'épargne :

- **Nouvelle réglementation de la déduction de coordination.** Aujourd'hui, cette déduction correspond à 7/8 de la rente de vieillesse maximale (2013 : 24 570 francs). Au lieu de cela, il est proposé de la fixer à 25 % du salaire annuel AVS. Cette nouvelle règle produit deux effets : d'une part, elle fait baisser le montant de la déduction de coordination ; avec un salaire maximal assuré dans la LPP de 84 240 francs, la déduction de coordination serait de 21 060 francs au maximum.⁷ D'autre part, cette mesure améliore aussi la prévoyance professionnelle des personnes travaillant à temps partiel et de celles qui ont plusieurs employeurs.
- **Un début de processus d'épargne avant l'âge de 25 ans sera examiné.** Si elle n'est pas appropriée pour compenser à court terme la baisse du taux de conversion, cette mesure aboutit à long terme, grâce aux intérêts accumulés, à une augmentation perceptible de l'avoir de vieillesse à relativement peu de frais.
- **Relèvement des bonifications de vieillesse.** On veillera, ce faisant, à réduire l'échelonnement en fonction de l'âge. L'échelonnement proposé 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, et devrait favoriser l'emploi des travailleurs âgés.⁸

Age	Taux de bonification actuels	Nouveaux taux de bonification
25-34	7,0 %	7,0 %
35-44	10,0 %	11,5 %
45-54	15,0 %	17,5 %
dès 55	18,0 %	17,5 %

Les mesures de compensation à long terme entraîneront une augmentation des cotisations salariales. En ce qui concerne les frais, il faut relever que la baisse du taux de conversion minimal touchera surtout les institutions de prévoyance appliquant le régime minimal LPP, qui n'ont pas le droit d'abaisser leurs prestations au-dessous du minimum légal même en situation de découvert. Même si la baisse du taux de conversion était rejetée, les frais devraient donc être supportés par les assurés, toutefois non sous la forme de contributions de compensation, mais d'une rémunération trop basse de l'avoir des assurés actifs, de primes de risque trop élevées, voire de cotisations d'assainissement pour résorber les découverts. Ces cotisations et ces mesures de financement croisé sont de la responsabilité des organes suprêmes des institutions de prévoyance. Cependant un tel « financement » de la prévoyance professionnelle manque non

⁷ La LPP ne règle la déduction de coordination que pour la prévoyance minimale légale. Les institutions de prévoyance resteront libres de fixer une déduction de coordination maximale dans le régime subobligatoire, comme le font aujourd'hui déjà celles qui ont une réglementation analogue.

⁸ D'un autre côté, la réduction des bonifications de vieillesse pour les personnes de plus de 54 ans a pour conséquence que, pour ce groupe, ces bonifications ne pourraient plus servir au maintien du niveau des prestations. Il faut que cette fonction soit remplie par les mesures prévues pour la génération transitoire.

seulement de transparence, mais est aussi problématique sur le plan social : en cas de changement d'employeur, les cotisations d'assainissement et les primes de risque ne peuvent pas être transférées dans la nouvelle institution de prévoyance avec la prestation de libre passage, ce qui se traduit par des pertes de prestations. En revanche, un avoir de vieillesse plus élevé peut y être transféré.

5.3. Mesures supplémentaires pour le maintien du niveau des prestations en faveur de la génération transitoire

Etant donné que, à la différence de la 1^{re} révision de la LPP, le taux de conversion devrait être abaissé rapidement, les mesures à long terme ne suffiront pas pour compenser les conséquences négatives de cet abaissement pour les personnes qui auront 40 ans et plus au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi (génération transitoire). Des mesures sont ainsi nécessaires pour garantir, pour ces personnes aussi, le niveau des prestations dans les limites du minimum LPP. Cela signifie qu'au moment où elles commenceront à percevoir leur rente, leur avoir de vieillesse sera augmenté, par un versement unique, du montant permettant de maintenir la valeur nominale de la rente actuelle même avec le nouveau taux de conversion. Ce versement unique sera opéré par le Fonds de garantie LPP.

6. Lignes directrices relatives aux mesures pour améliorer la transparence dans la prévoyance professionnelle

6.1. Répartition équitable des excédents entre les assurés et les actionnaires à l'aide d'une quote-part minimale correcte

L'art. 37 de Loi sur la surveillance des assurances (LSA) accorde aux institutions de prévoyance une part de 90 % de la participation aux excédents versée par l'assureur sur le produit de ses activités dans le domaine de la prévoyance professionnelle (quote-part minimale). Le droit en vigueur se fonde sur la méthode nette pour les années « normales ». Mais l'élément décisif pour l'acceptation de la réglementation par les assurés devrait moins être la méthode appliquée que l'équité de la répartition du produit réalisé entre les assurés des institutions de prévoyance affiliées et les actionnaires de l'assureur, qui fournissent une part considérable du capital social. Il est donc judicieux de conserver la méthodologie appliquée jusqu'ici pour calculer la quote-part minimale, mais de réexaminer avec soin le niveau de cette dernière, ce qui fera l'objet d'un mandat d'expertise externe. A ce propos, les exigences de solvabilité doivent être considérées exactement de la même manière que les différences de rendement entre l'assurance complète et les réassurances partielles.

6.2. Information compréhensible et accessible aux assurés

La FINMA publie chaque année, dans le cadre de sa politique d'information, un rapport sur les comptabilités séparées qui rend les résultats des comptes d'exploitation accessibles aux milieux intéressés. Cette publication très suivie a fait ses preuves. Elle est circonscrite et informative, mais peut en raison de sa complexité prêter à des interprétations erronées de la part du public. Des simplifications appropriées dans la présentation, respectivement une meilleure formulation des messages véhiculés, permettraient d'atténuer ce problème. Il importe de garantir dans le même temps que des mesures similaires peuvent être prises partout où des rapports comparables prévalent dans le domaine des institutions autonomes (c'est-à-dire également dans les institutions de prévoyance affiliant plusieurs employeurs). Ceci inclut également d'examiner jusqu'à quel point des adaptations dans le rapport d'information de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle doivent être faites pour rendre celui-ci compatible avec la publication des comptabilités séparées de la FINMA.

6.3. Pour en terminer avec les frais cachés d'administration et de gestion de la fortune

En principe, les frais d'administration et les frais de gestion de la fortune devraient être transparents sur l'ensemble du marché. Deux rapports de recherche ont posé les bases nécessaires pour ce secteur.⁹ Des bases comparables devraient être fournies pour l'assurance-vie collective dans la prévoyance professionnelle ; elles permettraient d'élaborer des mesures concrètes en vue d'augmenter la transparence en matière de coûts dans cette branche.

6.4. Primes de risque compréhensibles sans subventionnement croisé entre les processus d'assurance

Dans le processus de risque, la quote-part de sinistre a été de 57 % en moyenne au cours des sept dernières années, ce qui s'est traduit par un solde positif moyen de 1,3 milliard de francs. Une partie importante de ce solde a été réaffectée au processus d'épargne. Ce genre de subventionnement croisé pêche par manque de transparence et devrait désormais être en principe interdit.

7. Lignes directrices relatives aux mesures concernant les prestations et les cotisations

7.1. Rentes de survivants actualisées et ciblées à la sécurité sociale d'aujourd'hui pour les veuves et les orphelins

Compte tenu des mutations sociales intervenues, la protection sociale en cas de décès doit être désormais mieux ciblée :

- **Supprimer le droit à la rente de veuve pour les personnes sans enfant.** Cette mesure concerne les veuves mariées et les veuves divorcées qui disposent actuellement d'un droit à la rente de veuve en raison de leur âge (45 ans) et de la durée du mariage (cinq ans pour les veuves ou dix ans pour les veuves divorcées). La suppression du droit se justifie par le fait que la reprise ou l'augmentation de l'activité lucrative pour cette catégorie de personnes reste exigible, étant donné que ces dernières ne doivent pas faire face à des tâches d'éducation. Néanmoins, pour tenir compte des difficultés de réintégration sur le marché du travail liées à l'âge, l'adoption de dispositions transitoires de longue durée est nécessaire pour éviter les effets de seuils et préserver la protection sociale des personnes veuves âgées.
- **Pour les personnes veuves avec enfant,** il est proposé de maintenir les conditions d'octroi actuelles tout en abaissant le montant de la rente de veuve et de veuf de 80 à 60 % de la rente de vieillesse. Afin que les ménages avec enfants disposent tout de même d'un revenu de remplacement adéquat, il est proposé d'augmenter parallèlement la rente d'orphelin de 10 %, la faisant ainsi passer de 40 à 50 % de la rente de vieillesse. Cette solution a pour avantage de garantir un revenu adéquat du ménage jusqu'à la majorité des enfants ou jusqu'à la fin de leur formation professionnelle. Pour les familles avec plusieurs enfants, la réduction de la rente de veuve et de veuf sera donc pleinement compensée par l'augmentation des rentes d'orphelin. La protection sociale est ainsi axée sur la période d'éducation des enfants, tout en garantissant une aide financière à la veuve au-delà des 18 ans de son cadet, afin d'éviter qu'elle ne tombe dans la précarité, sans toutefois la faire renoncer à s'intégrer ou se réintégrer sur le marché du travail. La modification du montant des rentes de survivants ne touchera pas les rentes en cours.

⁹ OFAS (2011), Frais de gestion de la fortune dans le 2e pilier, rapport de recherche no 3/11, et OFAS (2011), Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen [Les coûts administratifs du 2e pilier au sein des entreprises et des institutions de prévoyance, en allemand, avec résumé en français], rapport de recherche no 4/11.

7.2. Egalité de traitement entre les indépendants et les salariés en matière de cotisations AVS

Aujourd'hui, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante sont avantagées dans l'AVS en matière de paiement des cotisations. En effet, à revenu égal, elles bénéficient d'un taux de cotisation de 7,8 %, contre 8,4 % pour les salariés. Un taux de cotisation uniforme s'applique en revanche dans l'AI (1,4 %) et dans les APG (0.5 %). Au surplus, contrairement aux salariés, les indépendants dont les revenus se situent entre 9400 et 56'200 francs par an bénéficient d'une réduction graduelle de leur taux de cotisation (barème dégressif) dans l'AVS, mais également dans l'AI et l'APG. Ces privilèges, qui s'expliquaient par des raisons historiques liées à la faible protection sociale des indépendants, ne se justifient plus de nos jours. C'est pourquoi il est proposé, d'une part, d'adapter le taux de cotisation des indépendants à celui en vigueur pour les salariés, soit à 8,4 %, et, d'autre part, d'abolir le barème dégressif. Ainsi, l'égalité de traitement entre indépendants et salariés serait rétablie.

7.3. Examen de l'abaissement du salaire minimum pour l'accès à la LPP pour les personnes ayant des bas revenus ou plusieurs emplois

Afin d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes ayant des bas revenus ou plusieurs emplois, ou travaillant à temps partiel, il est proposé d'examiner la question de savoir si la réglementation actuelle doit être revue. Une option consisterait à baisser le seuil d'accès fixe, pour le faire correspondre, par exemple, à la moitié de la rente AVS maximale, soit 14 040 francs de salaire minimal annuel (au lieu de 75 % de la rente maximale, c'est-à-dire 21 060 francs actuellement). En effet, la réglementation actuelle exclut de l'assurance toutes les personnes dont le salaire annuel auprès d'un même employeur est inférieur à 21 060 francs, et ce, même si le cumul de revenus provenant de différentes activités lucratives permet d'atteindre cette limite de revenu. Les conséquences d'une telle réglementation doivent néanmoins être évaluées de manière détaillée dans le cadre du projet destiné à la consultation.

7.4. Meilleure protection pour les chômeurs âgés

Actuellement, les personnes au chômage sont assurées obligatoirement dans la prévoyance professionnelle que pour les risques de décès et d'invalidité. Comme il n'existe pas de couverture obligatoire pour la vieillesse (ce qui donnerait droit au versement des prestations LPP sous forme de rente), elles doivent déposer leur avoir de vieillesse auprès d'une institution de libre passage, à moins qu'elles puissent rester affiliées auprès de leur ancienne institution de prévoyance ou auprès de l'Institution supplétive par le biais de l'assurance facultative (art. 47 LPP). Toutefois, très peu d'institutions de prévoyance admettent la possibilité de maintenir l'assurance. De plus, l'assurance facultative est limitée par les autorités fiscales à une durée de deux ans. Il arrive donc fréquemment que des chômeurs âgés perçoivent seulement un capital de libre passage, et non pas une rente, lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite.

Afin de garantir aux chômeurs âgés le versement de leurs prestations également sous forme de rente, la réglementation de la LPP relative à l'assurance facultative devra mentionner explicitement que les travailleurs âgés peuvent maintenir leur prévoyance jusqu'à l'âge de 65 ans. De plus, l'institution supplétive se verra attribuer une nouvelle tâche, qui consiste à accepter les prestations de libre passage de ces personnes et à leur verser une rente une fois qu'elles auront atteint l'âge minimal réglementaire de la retraite.

Il est en outre proposé d'examiner la question de savoir si l'assurance obligatoire LPP de l'assurance chômage doit être étendue également à la prévoyance vieillesse (en plus de la protection pour les risques de décès et d'invalidité). Une telle extension serait opportune dans la mesure où seule une minorité d'institutions de prévoyance offrent la possibilité de l'assurance facultative.

7.5. Une plus grande certitude lors de la fixation du taux d'intérêt minimal

Le taux d'intérêt minimal crédité sur les avoirs de vieillesse dans l'assurance obligatoire de la prévoyance professionnelle est actuellement fixé par le Conseil fédéral ex ante, c'est-à-dire vers la fin de l'automne pour l'année suivante. Le crédit d'intérêt advient toujours à la fin de l'année en question. De ce fait, il s'écoule un délai d'environ 14 mois entre le moment où le taux est fixé et celui où il est appliqué. Cela peut avoir pour conséquence que le taux ne soit finalement pas en relation avec l'évolution actuelle du marché, spécialement les années de grande volatilité. C'est pourquoi le Conseil fédéral a mandaté le Département fédéral de l'intérieur d'examiner un changement de système visant à fixer le taux d'intérêt minimal ex post. Selon ce système, le taux est fixé juste avant la fin de l'année et appliqué pour la rémunération des avoirs durant cette même année, en connaissance de la performance réalisée.

8. Lignes directrices relatives à l'introduction d'un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS

Le mécanisme d'intervention financier comporte deux seuils d'intervention : le premier entraîne la prise d'une responsabilité politique par le Conseil fédéral alors que le second se traduit par la mise en œuvre de mesures automatiques propres à stabiliser le Fonds de compensation AVS dans l'attente de l'adoption des mesures d'assainissement dans le cadre du processus législatif.

Selon la réglementation en vigueur, le Fonds de compensation AVS ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles (art. 107, al. 3, LAVS). Une couverture moindre n'est cependant pas exclue, mais elle doit constituer une exception.¹⁰ Il est proposé de fixer le seuil légal à 70 % des dépenses annuelles. En effet, le niveau de 70 % constitue un seuil garantissant les réserves de sécurité suffisantes, tenant compte des risques d'érosion, mais accordant également le temps nécessaire au législateur pour adopter les mesures permettant de rétablir l'équilibre financier de l'AVS.

8.1. Mécanisme d'intervention en cas de problèmes financiers d'ordre structurel

Les valeurs de référence utilisées doivent être les avoirs du compte de capital et l'évolution du déficit de répartition. Le recours à un seul de ces critères comme valeur de référence n'est pas adéquat car pris isolément, ils peuvent l'un et l'autre être influencés par des éléments exceptionnels et exogènes. Dès lors, il est préconisé d'utiliser les deux valeurs de référence, afin de permettre la prise de mesures d'intervention lorsque se posent des problèmes financiers d'ordre structurel importants.

Le premier seuil d'intervention est atteint lorsqu'il est à prévoir que, lors de l'une des trois années à suivre, le Fonds de compensation AVS sera inférieur à 70 % des dépenses annuelles. Cette phase dite politique oblige le Conseil fédéral à présenter des mesures d'assainissement financier pour rétablir l'équilibre de l'assurance. Elle permet d'agir suffisamment tôt au moment où des problèmes financiers sont prévisibles.

Le second seuil d'intervention est atteint lorsque le Fonds de compensation AVS est effectivement inférieur à 70 % des dépenses annuelles et lorsque le déficit de répartition de l'AVS est supérieur à 3 % des dépenses annuelles durant deux années consécutives. Ce seuil laisse suffisamment de temps pour adopter les mesures nécessaires à assainir l'AVS et permet ainsi de maintenir le Fonds AVS à son niveau optimal.

Dans le cas où le deuxième seuil est atteint, le Conseil fédéral doit mettre en œuvre les mesures de stabilisation suivantes : relèvement du taux de cotisation AVS de 1 point au maximum et

¹⁰ Depuis l'entrée en vigueur de cette prescription légale en 1969, le niveau du Fonds n'a satisfait à cette exigence que jusqu'en 1977, de 1991 à 1994 et depuis 2006.

modification de l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des prix et des salaires (indice mixte). Ce qui garantit un équilibre entre les économies réalisées grâce aux mesures agissant sur les dépenses et à celles agissant sur les recettes.

Cependant, le niveau des rentes AVS ne pourra pas être inférieur à 95 % de ce qu'il aurait été avec une adaptation à l'indice mixte (niveau de référence). De plus, une adaptation des rentes à l'évolution des prix restera garantie au plus tard après cinq ans. Afin que les mesures automatiques n'aillent pas plus loin que nécessaire, le Conseil fédéral devra avoir la possibilité d'opter pour une augmentation moins élevée du taux de cotisation.

Les mesures sont levées au plus tard au moment où le Fonds de compensation AVS atteint à nouveau le seuil de 70 %.

9. Lignes directives relatives à la participation financière de la Confédération aux dépenses de l'AVS (désenchevêtrement)

La contribution de la Confédération au financement de l'AVS représente un taux fixe de 19,55 % des dépenses de l'AVS. Elle s'est élevée à 7,6 milliards de francs en 2012. Elle est entre autres financée par la part du produit du point TVA revenant actuellement à la Confédération (17 % ; 460 millions de francs en 2012). Pour le financement de l'AVS, de l'AI et des prestations complémentaires (qui s'élève au total à 12,6 milliards de francs en 2012¹¹), la Confédération recourt au produit de l'imposition du tabac et de l'alcool (2,7 milliards de francs en 2012), le reste du financement provient des ressources générales.

Etant donné que la part de la Confédération est fixée en pourcentage des dépenses de l'AVS et que celles-ci augmentent en raison de l'évolution démographique, les dépenses de l'AVS s'accroissent davantage que les recettes de la Confédération. Cette réglementation présente un conflit d'objectifs : d'une part, la contribution de la Confédération, fixée en pourcentage des dépenses, représente pour l'AVS une source de financement garantie qui ne dépend pas des situations conjoncturelles ; d'autre part, elle engendre une charge croissante pour le budget fédéral. De plus, les dépenses de l'AVS ne sont pas soumises au frein à l'endettement, contrairement à la participation financière de la Confédération, ce qui, à terme et compte tenu de l'évolution démographique, réduit la marge de manœuvre de la Confédération dans le financement des autres tâches. En 2004, dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération, le Conseil fédéral s'est exprimé en faveur d'un examen de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS.

Dans l'AI, la réglementation relative à la participation de la Confédération (37,7 % des dépenses de l'AI) a été modifiée dans le sens d'un désenchevêtrement dans le cadre de la 6^e révision de l'AI (premier volet) afin de permettre à l'assurance de profiter pleinement des économies réalisées. Ainsi, à partir de 2014, l'évolution des recettes de la TVA servira de base au calcul de la contribution à charge de la Confédération.

Afin de résoudre le conflit d'intérêts entre les finances de l'AVS et celles de la Confédération, la solution proposée est celle d'un désenchevêtrement partiel. Il s'agirait de modifier la réglementation actuelle de sorte que la moitié de la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS dépende de l'évolution des dépenses alors que l'autre moitié suivrait l'évolution des recettes de la TVA. De plus, la moitié de la part du produit de TVA revenant actuellement à la Confédération serait attribuée à l'AVS.

En 2030, le désenchevêtrement partiel implique une diminution des recettes de l'AVS d'environ 550 millions de francs.

¹¹ AI : 3,7 milliards de francs et PC : 1,3 milliards de francs

10. Lignes directrices relatives au financement additionnel en faveur de l'AVS pour le maintien des prestations

Le financement de l'AVS repose principalement sur les cotisations salariales (74 % des recettes), la participation de la Confédération de 19,55 % des dépenses (19 % des recettes) et, depuis 1999, sur le relèvement d'un point de la TVA (5,8 % des recettes) dont 17 % reviennent à la Confédération. Quant aux autres recettes, qui émanent de l'impôt sur les maisons de jeu et des actions récursives, elles sont négligeables à l'échelon global (1 % des recettes).

Les mesures relatives aux cotisations et aux prestations de l'AVS permettent de pallier partiellement les carences financières de l'AVS dues à l'évolution démographique. Elles réduisent le déficit de financement attendu à l'horizon 2030 de 8,6 milliards à env. 7 milliards de francs. Elles permettent ainsi une économie de 1,4 milliard de francs. Chercher à comprimer encore les dépenses pour réduire davantage le besoin de financement de l'AVS ne peut constituer une option, compte tenu du niveau actuel des rentes du 1^{er} pilier. Dans l'objectif de maintenir le niveau des prestations de vieillesse, une telle option n'est donc pas envisageable. Quant à réduire d'autres prestations de l'AVS telles que les allocations pour impotent, les moyens auxiliaires ou les subventions aux organisations d'aide à la vieillesse¹², une telle solution n'est pas viable non plus. En effet, elle n'apporterait aucune économie substantielle et n'aurait pour effet qu'un transfert des charges, envers l'assurance-maladie notamment.

Pour couvrir le besoin de financement de l'AVS, il est par conséquent proposé de recourir à un financement additionnel. De nouvelles sources de financement via l'imposition directe n'étant pas opportunes, deux pistes entrent en ligne de compte : une augmentation du taux de cotisation AVS ou une hausse de la TVA.

10.1. Pas de charge supplémentaire sur les salaires

La piste d'une augmentation du taux de cotisation de l'AVS semble intéressante au premier abord. En effet, le taux de cotisation salarial actuel de 8,4 % n'a pas évolué depuis 1975.¹³ De plus, une augmentation du taux de cotisation serait simple à réaliser, sans nécessiter une modification de la Constitution fédérale. Pour couvrir le besoin de financement lié à l'évolution démographique, les cotisations sur la masse salariale devraient être augmentées de 1,6 % jusqu'en 2030. Cependant, la hausse des charges salariales s'avère peu propice dans la mesure où elle pèse uniquement sur les générations actives et tend à se répercuter négativement sur l'emploi et les salaires. Or, comme les mesures de compensation de l'abaissement du taux de conversion minimal LPP proposées impliquent déjà une augmentation des charges salariales, il convient d'éviter une augmentation parallèle des cotisations AVS.

10.2. Répartition large de la charge par un relèvement de la TVA

Les coûts des prestations d'assurance devraient en principe être financés par les cotisations. L'AVS connaît cependant de multiples solidarités. C'est pourquoi, aujourd'hui déjà, elle est financée pour une part importante par des contributions des pouvoirs publics. Comme le vieillissement démographique constitue un défi de société, il est légitime de faire appel à une solidarité accrue dans le cadre d'un financement additionnel en faveur de l'AVS. La TVA, qui implique la solidarité de toute la population, y compris de celle des rentiers, constitue de ce fait une source de financement adéquate. Le principe du recours à la TVA lorsque le financement de l'AVS n'est plus garanti en raison de la structure des âges est par ailleurs déjà prévu dans la Constitution fédérale. La compétence prévue, qui habilite l'Assemblée fédérale à relever le taux de la TVA d'un point au plus, a toutefois déjà été utilisée : depuis 1999, un point de TVA supplémentaire, dont 17 % sont accordés à la Confédération, est prélevé en faveur de l'AVS. Néanmoins, étant donné

¹² En 2012, ces prestations représentent moins de 2 % de la totalité des dépenses de l'AVS, le reste des dépenses étant dû aux rentes.

¹³ Le taux de cotisation a été relevé pour la dernière fois, de 7,8 à 8,4 %, le 1^{er} janvier 1975. Depuis lors, l'assiette de cotisation de l'AVS a été élargie par l'inclusion des indemnités journalières de l'AI (1988), des APG (1988), de l'assurance-chômage (1984) et de l'assurance militaire (1994) dans les revenus soumis à cotisation.

que l'espérance de vie n'a cessé d'augmenter et que cette tendance se poursuivra et continuera de modifier la pyramide des âges, il se justifie d'étendre ce principe et de prévoir à nouveau dans la Constitution un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS.

Pour couvrir complètement le besoin de financement de l'AVS, l'équivalent d'au maximum 2 points de TVA est nécessaire. Il est donc proposé d'inscrire dans la Constitution le principe d'une augmentation maximale de 2 points de TVA en faveur de l'AVS. Cependant, dans la mesure où le besoin de financement de l'AVS évoluera de manière graduelle entre 2020 et 2030, une mise en œuvre par étapes est proposée. Le relèvement d'un premier point de TVA devrait intervenir à l'entrée en vigueur de la réforme. Le relèvement ultérieur aurait lieu lorsque la situation financière de l'AVS l'exige effectivement. En effet, bien que l'évolution de la population des rentiers, autrement dit des dépenses de l'AVS, puisse être estimée de manière relativement objective, les prévisions à long terme concernant l'évolution économique restent elles plus incertaines, de sorte qu'il est impossible d'évaluer le moment exact où le relèvement ultérieur de la TVA devra intervenir. De ce fait, si le principe d'un financement additionnel en faveur de l'AVS est accepté, le moment opportun du relèvement ultérieur du taux de la TVA devrait être déterminé sur la base de la situation financière effective de l'AVS.

D'après les estimations actuelles ce relèvement devrait intervenir vers 2030. L'augmentation proposée est supportable et est préférable à une diminution des prestations ou à une élévation de l'âge de la retraite.

11. Répercussions financières des lignes directrices

11.1. Répercussions financières sur l'AVS

Le tableau ci-dessous indique l'estimation des conséquences financières des lignes directrices de la réforme. Les chiffres indiqués, arrondis à la dizaine de millions de francs, reposent sur les comptes annuels 2012 de l'AVS et sur les prix de 2013. Les effets financiers des dispositions transitoires seront évalués dans le projet destiné à la consultation et ne figurent pas dans le tableau ci-dessous. .

Allègement du budget de l'AVS en 2030

En millions de francs, aux prix de 2013

Mesure (sans désenchevêtrement partiel)	Variation des dépenses	Variation des recettes
Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	-1 060	50
Nouvelle réglementation de l'anticipation et de l'ajournement de la rente ¹⁴	80	-10
Amélioration des rentes par les cotisations versées après 65 ans	90	
Réglementation à l'anticipation pour les bas à moyens revenus		
Variante 1 : seuil 50 000 francs	380	
Variante 2 : seuil 60 000 francs	520	
Réaménagement des rentes de survivants	-400	
Suppression de la franchise de cotisation après 65 ans		410
Indépendants : suppression du barème dégressif et harmonisation du taux de cotisation		280
Total intermédiaire		730
Variante 1 : seuil 50 000 francs	-910	
Variante 2 : seuil 60 000 francs	-770	
Modification de la contribution de la Confédération (19,55 % de la modification des dépenses de l'AVS)		
Variante 1 : seuil 50 000 francs		-180
Variante 2 : seuil 60 000 francs		-150
Modification du résultat de répartition		
Variante 1 : seuil 50 000 francs		1 460
Variante 2 : seuil 60 000 francs		1 350

En 2030, le désenchevêtrement partiel implique une diminution des recettes de l'AVS d'environ 550 millions de francs.

¹⁴ Le surcoût est dû, d'une part, à l'adaptation des taux de réduction et des suppléments d'ajournement à l'augmentation de l'espérance de vie et, d'autre part, à l'introduction de la troisième année d'anticipation. Pour les assurés pris individuellement, ces mesures sont neutres en termes de coût. Pour l'AVS, les dépenses supplémentaires sont compensées à long terme.

11.2. Répercussions financières sur la prévoyance professionnelle**Coût effectif¹⁵ pour la prévoyance professionnelle en 2030***En millions de francs, aux prix de 2013*

Abaissement du taux de conversion à 6,0 %	
Mesures de compensation à long terme	
- Nouvelle réglementation de la déduction de coordination	2 400
- Adaptation des taux de bonification	
Mesures de compensation pour la génération transitoire	400
Total	2 800

Ce tableau indique le volume supplémentaire de cotisations à verser pour maintenir le niveau des prestations suite à l'abaissement du taux de conversion. S'agissant des mesures de compensation pour la génération transitoire l'estimation est de 400 millions de francs pour l'année 2030. Toutefois, le montant annuel varie passablement d'année en année : il croît depuis l'entrée en vigueur de la réforme, atteint le pic mentionné, puis décroît pour s'annuler.

D'un autre côté, les charges des institutions de prévoyance seront fortement allégées : si, au lieu du taux de conversion actuel (réglementaire), elles appliquent un taux de 6,0 %, leur besoin de capital de couverture pour financer les rentes de vieillesse futures se réduira de quelque 2 milliards de francs à l'horizon 2030. La stabilité du 2^e pilier s'en trouvera renforcée.

¹⁵ La réforme de la prévoyance vieillesse comprend une adaptation des prestations LPP et de l'assiette de cotisation. Les institutions de prévoyance peuvent toutefois, dans certaines limites, adopter le régime des prestations et le mode de financement qui leur conviennent, à condition de fournir au moins les prestations prévues dans la LPP (prévoyance minimale légale).

Une grande partie des institutions de prévoyance disposent toutefois de plans de prestations pour le régime surobligatoire. Ainsi, nombre d'entre elles ont déjà abaissé le taux de conversion, relevé les bonifications de vieillesse, ou prévu dans leur règlement une déduction de coordination pondérée en fonction du taux d'occupation. Ces institutions ne doivent assumer que dans une certaine mesure, voire pas du tout, les coûts résultant de l'application du minimum légal. Ce sont ces coûts, corrigés de la prévoyance surobligatoire, qui sont appelés ici « coût effectif ».