

06.092

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité
(adaptation du taux de conversion minimal)**

du 22 novembre 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de modification de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2003 | M | 03.3438 | Renforcer la confiance dans la prévoyance professionnelle (E 1.10.03, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, N 6.12.04) |
| 2002 | P | 02.3160 | Taux de conversion. Nouvelle méthode de saisie statistique (N 21.6.02 Egerszegi) |

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

22 novembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les principaux points du message concernant l'adaptation du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle sont les suivants:

- a. adaptation du taux de conversion minimal en quatre étapes à partir du 1^{er} janvier 2008, le taux devant être de 6,4 % au 1^{er} janvier 2011;*
- b. rédaction d'un rapport permettant de déterminer le taux de conversion minimal, la première fois en 2009 et par la suite tous les cinq ans. Le rapport contient des données sur le maintien de l'objectif de prestations et il esquisse les mesures qui peuvent être prises en cas d'écart;*
- c. aucune mesure d'accompagnement obligatoire pour maintenir le niveau des prestations, l'objectif de prestations prescrit par la Constitution étant garanti;*
- d. alignement automatique de l'âge ordinaire de la retraite LPP sur celui de la retraite AVS et adaptation correspondante des taux des bonifications de vieillesse.*

Table des matières

Condensé	8970
1 Partie générale	8974
1.1 Contexte	8974
1.1.1 Le taux de conversion dans la 1 ^{re} révision LPP (entrée en vigueur: 1 ^{er} janvier 2005)	8974
1.1.2 Nécessité d'un examen rapide de la législation en vigueur	8977
1.1.3 2004: mise en place d'un groupe de travail et élaboration d'un rapport	8979
1.1.4 Rapport du groupe de travail	8979
1.1.5 Décisions de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle	8981
1.1.6 Recommandations concrètes de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle	8981
1.1.7 2006: procédure de consultation et résultats	8981
1.2 Prémisses	8983
1.2.1 Champ d'application inchangé: limitation au domaine obligatoire	8983
1.2.2 Prescription minimale et principe d'imputation	8983
1.2.3 Mécanismes de solidarité	8984
1.2.4 Influence sur les rentes en cours	8984
1.2.5 Capital de couverture et prestations de sortie	8985
1.2.6 Bases techniques	8985
1.2.6.1 Bases techniques: concepts de période et de génération	8985
1.2.6.2 Bases techniques de la 1 ^{re} révision LPP	8990
1.3 Nécessité d'une adaptation du taux de conversion minimal	8990
1.3.1 Remarques préalables	8990
1.3.2 Adaptation à partir du 1 ^{er} janvier 2008 pour atteindre 6,4 % au 1 ^{er} janvier 2011	8991
1.3.3 Bases de calcul d'un taux de conversion minimal de 6,4 % en 2011	8993
1.3.3.1 Bases techniques: extrapolation à partir de la table de période LPP 2000	8993
1.3.3.2 Taux d'intérêt technique de 3,35 % en 2011 (rendement attendu: 3,85 %)	8994
1.4 Le taux d'intérêt technique	8994
1.4.1 Réflexions sur le taux d'intérêt technique	8994
1.4.1.1 Situation actuelle: taux d'intérêt à faible risque	8995
1.4.1.2 Marge de sécurité ou supplément de rendement	8998
1.5 Taux de conversion minimal pour les rentes d'invalidité	9000
1.6 Prochain réexamen	9000
1.6.1 Périodicité des rapports selon le régime en vigueur: tous les dix ans à partir de 2011	9000

1.6.2 Périodicité des rapports selon le nouveau régime: avant que le taux cible de 6,4 % soit atteint (à partir de 2009)	9000
1.6.3 Réexamen périodique après 2009: tous les cinq ans (au lieu de tous les dix ans)	9002
1.6.4 Contenu du rapport	9003
1.7 Effets de la modification de la loi et des mesures d'accompagnement	9003
1.7.1 Réduction des rentes par rapport au régime en vigueur	9003
1.7.2 Objectif de prestations de la 1 ^{re} révision LPP	9005
1.7.3 Pourquoi ne pas prévoir de mesures d'accompagnement obligatoires	9006
1.7.3.1 L'objectif de prestations n'est pas compromis	9006
1.7.3.2 Evolution de la rente après la retraite: inflation moindre, meilleur maintien de la valeur réelle	9009
1.7.4 Mesures d'accompagnement: envisageables en cas de baisses ultérieures	9009
1.7.4.1 Compensation des pertes de prestations (génération ordinaire)	9009
1.7.4.2 Réduction des prestations pour la génération de transition	9011
1.7.4.3 Mesures d'accompagnement facultatives	9011
1.7.4.4 Coûts LPP et coûts effectifs d'une compensation intégrale	9012
1.7.5 Appréciation finale	9013
1.8 Traitement des interventions parlementaires	9014
2 Partie spéciale: commentaire des dispositions	9015
3 Conséquences	9018
3.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération et des cantons	9018
3.2 Conséquences dans le domaine de l'informatique	9019
3.3 Conséquences économiques	9019
3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat	9019
3.3.2 Conséquences pour les différents groupes sociaux	9019
3.3.2.1 Assurés	9019
3.3.2.2 Invalides	9020
3.3.2.3 Nouveaux rentiers	9020
3.3.2.4 Entreprises	9021
3.3.2.5 Institutions de prévoyance	9021
3.3.3 Conséquences macro-économiques	9022
3.3.3.1 Marché des capitaux	9022
3.3.3.2 Revenus	9022
3.3.3.3 Croissance	9022
4 Liens avec le programme de la législation	9022
5 Aspects juridiques	9023
5.1 Constitutionnalité	9023
5.2 Compatibilité avec le droit européen	9024

5.3 Rapport avec la nouvelle péréquation financière	9025
5.4 Délégation de compétences législatives	9025
5.5 Rapport avec la LPGA	9025
Modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Projet)	9027

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

1.1.1 Le taux de conversion dans la 1^{re} révision LPP (entrée en vigueur: 1^{er} janvier 2005)

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹ décrit la fonction du taux de conversion en ces termes: «La rente de vieillesse est calculée en pour-cent de l'avoir de vieillesse acquis par l'assuré au moment où celui-ci atteint l'âge ouvrant le droit à la rente (taux de conversion).»

Le niveau du taux de conversion est déterminé par plusieurs paramètres, dont deux sont fondamentaux. Le premier est l'espérance de vie restante à l'âge ordinaire ouvrant le droit à la rente, autrement dit pour la période pendant laquelle la rente de vieillesse sera servie. Le second est la hauteur du taux technique, qui rémunère le capital de couverture destiné au paiement des rentes pendant ladite période. D'autres paramètres sont aussi pris en compte, notamment les données permettant d'estimer les prestations dues aux survivants au décès du rentier ou de la rentière.

Ces paramètres sont fondés sur des probabilités (mortalité) et des prévisions (rendement attendu), lesquelles doivent toutefois rester réalistes jusqu'au moment du versement de la dernière rente. A relever que la rente de vieillesse calculée à l'âge ordinaire de la retraite est viagère (montant garanti sur toute la durée du versement); son montant ne saurait donc être réduit (cf. art. 65*d*, al. 3, let. b, LPP).

Le taux de conversion minimal de 7,2 %, en vigueur depuis l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985, a été modifié pour la première fois lors de la 1^{re} révision de la LPP, avec effet au 1^{er} janvier 2005. Selon l'art. 14, al. 2, LPP, il est désormais de 6,8 % à l'âge ordinaire de la retraite pour les hommes et les femmes. En vertu des dispositions transitoires de la modification du 3 octobre 2003 de la LPP², le Conseil fédéral a défini les étapes de l'abaissement du taux de conversion minimal dans les dispositions transitoires et dans les dispositions finales de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)³. Comme l'âge ordinaire de la retraite n'est pas le même pour les hommes et pour les femmes (art. 62*a* OPP 2), le calendrier d'adaptation du taux diffère lui aussi pour les uns et les autres. Ainsi, le taux de conversion de 6,8 % sera atteint en 2013 pour les femmes (nées en 1949 et âgées de 64 ans) et en 2014 pour les hommes (nés en 1949 et âgés de 65 ans).

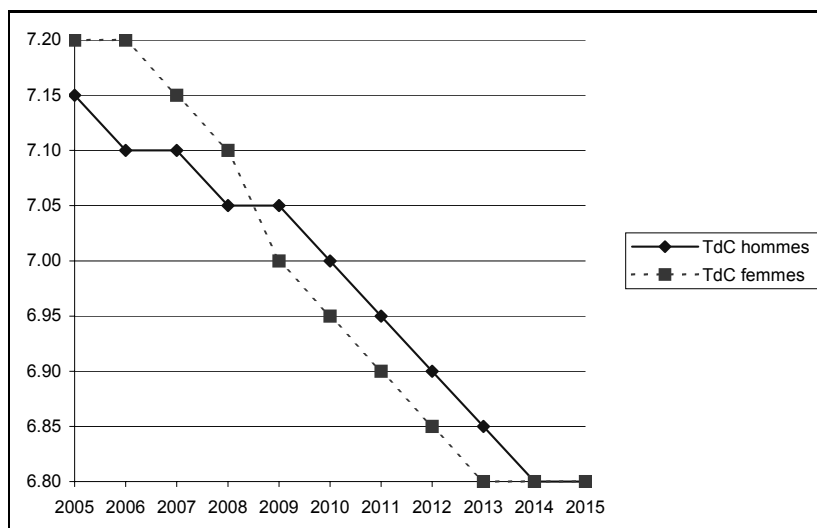
Le graphique 1 illustre l'évolution du taux de conversion durant la période transitoire, pour les hommes et pour les femmes, telle qu'elle est prévue par la 1^{re} révision LPP. Les taux de conversion s'appliquent à un âge ordinaire de la retraite de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes.

¹ RS 831.40, art. 14, al. 1

² Let. b

³ Disposition transitoire, art. 62*c* OPP 2 (femmes), et dispositions finales de la modification du 18 août 2004, let. a, OPP 2 (hommes).

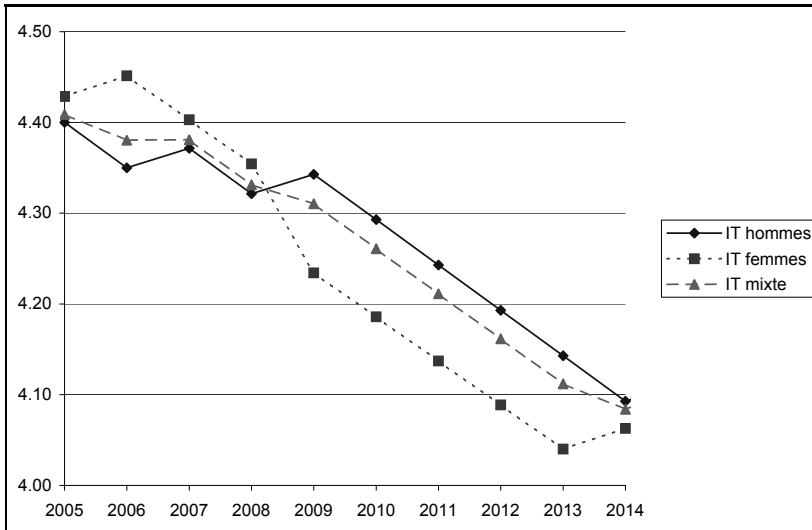
Réglementation actuelle – Taux de conversion (TdC)



La réduction du taux de conversion minimal de 7,2 à 6,8 % tient compte de l'augmentation de l'espérance de vie enregistrée depuis 1980 (extrapolation sur la base d'une table de période). On a tenu compte des réductions attendues des taux de mortalité annuels pendant la phase d'introduction (jusqu'en 2015).

Le graphique 2 met en évidence l'évolution du taux technique correspondant à l'évolution du taux de conversion représentée ci-dessus, compte tenu de l'espérance de vie prévue par les bases techniques LPP 2000 (extrapolée au besoin). La corrélation entre le taux de conversion et le taux d'intérêt technique, qui est le second paramètre fondamental du taux de conversion minimal, apparaît clairement.

Réglementation actuelle – Taux d'intérêt technique (IT)



Le graphique ci-dessus présente également un taux technique «mixte» obtenu en attribuant aux hommes (à 65 ans) une pondération de 70 % et aux femmes (à 64 ans) une pondération de 30 %.

Pendant la période de transition, la longévité accrue n'est pas encore entièrement prise en compte par le taux de conversion; elle doit donc être compensée par un taux technique plus élevé, qui descendra à 4 % environ lorsque le taux de conversion cible de 6,8 % sera atteint. Partant d'un âge de la retraite de 65 ans pour les femmes, on obtient un taux technique «mixte» de 4 % au terme de la période de transition.

Le taux de conversion de 6,8 % en vigueur à partir de 2014 se fonde donc sur un taux d'intérêt technique d'environ 4 %. Signalons toutefois que le taux technique ne correspond pas à l'expectative de rendement; il faut y ajouter une marge de 0,5 point pour tenir compte de l'augmentation constante de l'espérance de vie des rentiers et pour la couverture des frais administratifs, car le taux de conversion de 6,8 % tient compte de l'espérance de vie extrapolée jusqu'en 2015, mais non de celle qu'il faut prévoir jusqu'à la fin de la vie (par exemple en 2033). Le taux technique de 4 % correspond donc à une expectative de rendement de 4,5 %. Il en ressort par conséquent que le taux de conversion minimal fixé par la 1^{re} révision LPP est fondé sur un rendement de 4,5 %.

1.1.2 Nécessité d'un examen rapide de la législation en vigueur

Dans son message du 1^{er} mars 2000 relatif à la 1^{re} révision LPP⁴, le Conseil fédéral prévoyait un abaissement du taux de conversion à 6,65 % en treize étapes. Au cours de ses délibérations, en avril 2002, le Conseil national a relevé le taux à 6,8 %, mais ramené le délai de transition à dix ans⁵, suivi en cela par le Conseil des Etats en novembre 2002.

En prenant cette décision, les Chambres fédérales ont voulu tenir compte de la hausse de l'espérance de vie extrapolée jusqu'en 2015. Au moment des délibérations de 2002 concernant le taux de conversion, l'évolution boursière n'était pas (encore) un sujet brûlant, si bien que l'autre facteur déterminant (le taux d'intérêt technique) est resté fixé à 4 %.

Avant le vote final du 3 octobre 2003 sur la 1^{re} révision LPP, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a néanmoins présenté une motion⁶ relative au taux de conversion, tout en veillant à ce que cette démarche n'entrave pas l'entrée en vigueur de la révision. La motion avait pour origine l'introduction avec effet immédiat, dans le domaine surobligatoire, d'un taux de conversion de 5,835 % pour les hommes (à 65 ans) et de 5,454 % pour les femmes (à 62 ans), décidée par quelques assureurs-vie⁷. Ces taux devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Certaines caisses de pensions autonomes, servant le plus souvent des prestations sensiblement supérieures à celles fixées par la LPP (les caisses dites enveloppantes), appliquaient également des taux de conversion plus bas. Le 1^{er} octobre 2003, le Conseil des Etats a approuvé le premier point de la motion. Le 6 décembre 2004, le Conseil national a fait sienne la décision de la Chambre haute et mandat a été donné au Conseil fédéral de proposer sans délai à l'Assemblée fédérale une révision de la prévoyance professionnelle prévoyant un réexamen du taux de conversion en fonction de ses données techniques et, si nécessaire, une adaptation dudit taux à la situation du moment.

Le Conseil fédéral a accepté d'anticiper le réexamen du taux et indiqué dans son avis du 20 septembre 2003⁸ que le taux d'intérêt technique pris pour base était «nettement plus élevé que les rendements des placements à faible risque de ces dernières années». L'évolution des rendements des obligations a d'ailleurs été la principale raison invoquée pour entamer les travaux de révision de la loi. En juin 1992, les rendements des obligations de la Confédération à dix ans ont atteint un pic de 6,924 %, avant de passer sous la barre des 4 % en janvier 1997 (3,959 %), puis sous celle des 3 % en août 1998 (2,988 %). Depuis lors, ils ont fluctué entre ces deux valeurs, avant de tomber à moins de 2 % le 1^{er} juin 2005, pour la première fois depuis le début de l'enregistrement des cours en 1893. Les prévisions de hausse des taux d'intérêt régulièrement formulées ne se sont pas vérifiées et les taux ont pour-

4 FF 2000 2495

5 Bulletin officiel, procès-verbal du 16 avril 2002 (numéro d'objet 00.027)
www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4613/57544/f_n_4613_57544_57545.htm

6 Mo 03.3438 «Renforcer la confiance dans la prévoyance professionnelle», CSSS-E, du 9 septembre 2003.

7 Base: tarif d'assurance collective 1995 (KT 95), basé sur la table de mortalité GRM/F 95.

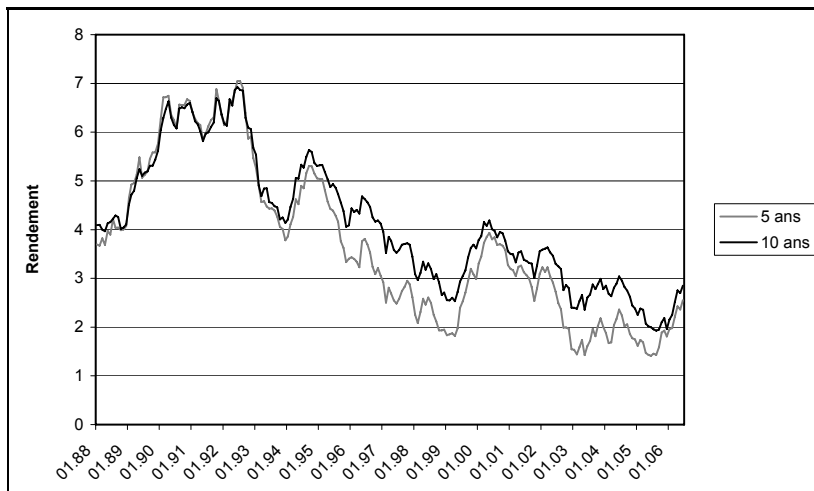
8 www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/2003/f_gesch_20033438.htm

suivi leur décline⁹. Ce n'est qu'en 2006 qu'un renversement de tendance s'est amorcé.

Le graphique 3 illustre les oscillations des rendements à moyen et long terme des obligations de la Confédération.

Graphique 3

Rendements des obligations de la Confédération



La tendance à la baisse des taux est allée de pair avec les désillusions qu'ont engendrées les bouleversements des marchés financiers de 2000 à 2003. On s'est aperçu que ces derniers ne garantissaient plus automatiquement – comme durant le boom des années 90 – les rendements requis pour assurer le versement des prestations dans la prévoyance professionnelle, ce qui pouvait provoquer des lacunes de financement.

Si, comme rappelé ci-dessus, le débat parlementaire sur la 1^{re} révision LPP n'a pas porté principalement sur le taux d'intérêt technique mais sur la longévité, la situation a changé ensuite en raison du contexte économique. Des circonstances particulières et la situation tendue des institutions de prévoyance ont rendu nécessaire, avant même l'entrée en vigueur de la 1^{re} révision (1^{er} janvier 2005), un réexamen des paramètres déterminant les prestations de la prévoyance professionnelle. Outre les baisses record des rendements des emprunts publics, il faut citer au nombre de ces circonstances les forts reculs enregistrés par les Bourses de septembre 2000 à mars 2003, qui n'avaient pas encore été compensés entièrement fin 2004¹⁰, ainsi que

⁹ Taux le plus bas atteint à ce jour: 1,80 % le 22 septembre 2005.

¹⁰ Ainsi le SPI, après avoir atteint son record de 5770,05 points le 23 août 2000, est tombé à son niveau le plus bas le 12 mars 2003 avec 2603,37 points, soit une chute de 55 %. Toutefois, le recul des Bourses a été compensé en partie par des gains sur les cours des obligations. Si l'on prend comme référence l'indice Pictet LPP 93, on parvient à une différence de 7,79 % pour la période de janvier 2000 à fin 2004, compte tenu de la rémunération minimale totale de 18,76 % à assurer pendant cette période pour les capitaux de vieillesse des assurés (en d'autres termes, l'indice a progressé de 10,97 %, sans pour autant suffire à financer la rémunération légale).

l'évolution du cours du dollar, qui a chuté de 1,66 franc (décembre 2001) à 1,14 franc (fin 2004). Associés à la persistance des faibles rendements des emprunts publics, ces facteurs ont influé sur les prévisions et entraîné une baisse généralisée des attentes de rendement. Cette appréciation allait de pair avec l'hypothèse que la faiblesse relative de l'inflation était un phénomène durable et que les taux nominaux resteraient longtemps inférieurs à la moyenne. La mondialisation et l'interpénétration des économies rendaient par ailleurs de moins en moins probable une spirale des salaires et des prix. Il était donc indispensable de réexaminer le taux d'intérêt technique, ce dernier étant comme on l'a dit l'un des paramètres déterminants du taux de conversion.

1.1.3 2004: mise en place d'un groupe de travail et élaboration d'un rapport

En vertu de l'art. 14, al. 3, LPP, le Conseil fédéral doit présenter tous les dix ans au moins, la première fois en 2011, un rapport pour déterminer le taux de conversion des années suivantes. Les raisons énoncées ci-dessus ont entraîné une accélération de la procédure.

Ainsi, le 15 janvier 2004, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle a approuvé la mise en place d'un groupe de travail, qui a rédigé un rapport fouillé sur les paramètres déterminants du taux de conversion. Dans ce document de novembre 2004 intitulé «Examen du taux de conversion par rapport aux bases techniques»¹¹ (ci-après rapport du groupe de travail), il présente aussi une analyse approfondie des points communs et des différences, entre les institutions de prévoyance professionnelle autonomes et les assureurs-vie, quant aux bases techniques des taux de conversion. Le rapport fournit des indications relatives aux données de base du moment et envisage la prise en compte d'autres paramètres (frais administratifs, sécurités supplémentaires, mode de paiement des rentes, etc.).

1.1.4 Rapport du groupe de travail

Selon le groupe de travail, le taux de conversion en rentes actuellement en vigueur doit être abaissé davantage. Il justifie cette conclusion par l'appréciation suivante¹²:

- *Le taux de conversion actuel [2004] de 7,2 % est indéniablement trop élevé. Même calculé avec des éléments optimistes (bases techniques des caisses de pension autonomes, taux d'intérêt technique de 4 % qui, du fait de l'utilisation des tables de période, exige en fait un taux de 4,5 %), le taux de conversion serait aujourd'hui [en 2004] de 6,9 %. Le taux de conversion trop élevé est corrigé à la baisse par étapes par la 1^{re} révision LPP pour atteindre 6,8 %. Dans la période transitoire, le taux est volontairement trop élevé pour laisser le temps aux mesures d'accompagnement de déployer leurs effets et éviter ainsi une trop grande réduction des rentes obligatoires.*

¹¹ Accessible à l'adresse www.bsv.admin.ch/bv/grundlag/f/umwandlungssatz.pdf
¹² Rapport du groupe de travail, ch. 8.2.

- *Le taux de conversion de 6,8 % visé pour l’an 2015 ne serait tolérable qu’en appliquant des tables de période avec un taux d’intérêt technique de 4 % qui correspond pratiquement à pouvoir réaliser un taux d’intérêt de 4,5 %. Ces exigences sont actuellement très optimistes et ne peuvent pas, selon le groupe de travail, être imposées à toutes les institutions de prévoyance en Suisse. [...]*

En considérant:

- *les bases techniques LPP 2000 (tables de période);*
- *une part d’hommes de 70 % et une part de femmes de 30 %;*
- *65 ans pour les hommes, 64 ans (2005) et 65 ans (2015) pour les femmes,*

il en découle les taux de conversion arrondis suivants pour les variantes exposées précédemment:

	Rendement attendu considéré	Taux d’intérêt technique	Taux de conversion	
			2005	2015
<i>Taux d’intérêt à faible risque</i>				
avec déduction de sécurité de 0,25 %	3,35 %	2,85 %	6,1 %	6,0 %
avec supplément de rendement de 0,40 %	4,00 %	3,50 %	6,5 %	6,4 %
sans déduction ni supplément	3,60 %	3,10 %	6,3 %	6,15 %»

Selon le rapport, un taux à long terme compris entre 6,0 et 6,4 % peut être considéré comme approprié. Ces variantes reposent sur des attentes de rendement allant de 3,35 à 4,00 %. Si l’on conserve la marge nécessaire de 0,5 point pour l’augmentation de l’espérance de vie et pour les frais administratifs concernant les rentiers, ces rendements permettent un taux technique compris entre 2,85 et 3,5 %. La fourchette préconisée par le groupe de travail s’explique par une marge d’appréciation: les taux plus bas reposent sur les rendements attendus de placements prudents, avec une faible prise de risque, et prévoient en contrepartie une participation des bénéficiaires de rentes aux excédents si le rendement s’avère plus élevé et si les réserves financières et actuarielles requises sont constituées; les taux supérieurs tablent sur une meilleure performance, fondée sur un portefeuille comprenant une part raisonnable de placements en actions et en biens immobiliers.

Le rapport du groupe de travail a été remis en novembre 2004 à la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle, qui l’a examiné lors de sa séance de février 2005.

1.1.5 Décisions de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle

Se fondant sur le rapport du groupe de travail, la Commission fédérale LPP a recommandé au Conseil fédéral, à sa séance du 10 février 2005¹³:

- d’abaisser le taux de conversion davantage que ne le prévoyait la 1^{re} révision LPP;
- de procéder aux modifications d’ici à 2010, sans attendre 2015;
- de réexaminer le taux de conversion tous les cinq ans, et non tous les dix ans, afin de l’adapter plus rapidement aux circonstances du moment.

1.1.6 Recommandations concrètes de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle

Lors de sa séance du 27 octobre 2005, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle a précisé les grandes lignes esquissées le 10 février 2005, elle a étudié de près les variantes possibles figurant dans le rapport du groupe de travail et elle s’est exprimée à propos de mesures d’accompagnement. Une majorité de ses membres a préconisé l’application d’un taux de conversion de 6,4 % à partir du 1^{er} janvier 2011. Une autre proposition, soit un taux de conversion minimal de 6 % à introduire lui aussi en quatre étapes jusqu’en 2011, a été refusée de justesse. La majorité s’est ainsi prononcée en faveur d’une variante qui, vu l’introduction prévue pour 2011, était basée sur un taux d’intérêt technique d’env. 3,35 %, alors que la minorité défendait un taux technique d’env. 2,75 % en 2011.

De plus, la commission souhaitait à une nette majorité ne pas inscrire de mesures d’accompagnement dans la loi. Elle a approuvé à l’unanimité la proposition de réexaminer la situation avant la fin de la période transitoire, puis à un rythme quinquennal. Celle d’intégrer aussi dans le rapport sur le taux de conversion la réalisation des objectifs de prestations de la prévoyance professionnelle n’a pas rallié la majorité.

1.1.7 2006: procédure de consultation et résultats

Le 16 novembre 2005, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l’intérieur (DFI) d’élaborer un avant-projet d’adaptation du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle et de le mettre en consultation¹⁴. Les principaux points de l’avant-projet, basé sur le rapport du groupe de travail, de novembre 2004, sont les suivants:

- a. adaptation du taux de conversion minimal en quatre étapes à partir du 1^{er} janvier 2008, le taux devant être de 6,4 % au 1^{er} janvier 2011;

¹³ Cf. communiqué de presse de l’OFAS du 10 février 2005.

¹⁴ Cf. communiqué de presse du 16 novembre 2005.

- b. rédaction d'un rapport permettant de déterminer le taux de conversion minimal des années suivantes, la première fois en 2009 et par la suite tous les cinq ans. Ce rapport contiendra des données sur le maintien de l'objectif de prestations et esquissera les mesures qui peuvent être prises en cas d'écart;
- c. aucune mesure d'accompagnement obligatoire, l'objectif de prestations prescrit pas la Constitution étant garanti;
- d. alignement automatique de l'âge ordinaire de la retraite LPP sur celui de la retraite AVS et adaptation correspondante des taux des bonifications de vieillesse.

L'avant-projet correspond ainsi dans ses grandes lignes aux recommandations de la Commission fédérale LPP, le Conseil fédéral maintenant toutefois l'exigence que le rapport réponde également à la question du respect de l'objectif de prestations.

La procédure de consultation a été ouverte par le Conseil fédéral le 25 janvier 2006 et a duré jusqu'au 30 avril 2006. Elle a donné les résultats suivants¹⁵:

Les voix favorables et les voix défavorables à une nouvelle *réduction du taux de conversion minimal* se répartissent assez uniformément selon un axe est (= pour) – ouest (= contre), mais la majorité des cantons approuvent le projet. Les avis des partis varient en fonction de leur position sur l'échiquier politique. Si les partis du centre et ceux de droite sont favorables au projet, ceux de gauche n'en veulent pas, ni les associations proches de ces derniers. A leurs yeux, la réduction proposée est prématurée, trop importante et trop rapide. La majorité des organisations et des milieux spécialisés actifs dans le domaine de la prévoyance professionnelle approuvent la réduction à 6,4 %. Les assurances et les milieux qui leur sont proches sont favorables à une réduction plus importante encore. La plupart de ceux qui disent oui voient d'un bon œil une réduction en quatre étapes.

Une grande majorité de participants sont favorables à la *rédaction d'un rapport tous les cinq ans*, mais certains uniquement à condition que l'opération ne s'accompagne pas automatiquement d'une nouvelle réduction. On estime en général qu'une périodicité plus courte risque d'accroître la pression dans le sens d'une adaptation. Ceux qui s'opposent au projet sont favorables à la rédaction d'un rapport tous les dix ans, comme c'est le cas aujourd'hui; ils craignent qu'avec un rythme plus serré, trop d'importance soit accordée à la situation des marchés à court terme.

Les participants favorables à une réduction du taux de conversion minimal approuvent aussi, à quelques rares exceptions près, l'*absence de mesures d'accompagnement*. Lorsqu'ils se prononcent sur ce point, ceux qui disent non demandent une pleine compensation.

L'*alignement systématique de l'âge ordinaire de la retraite LPP* sur celui de la retraite AVS ne rencontre pratiquement pas d'opposition. Un accueil largement favorable est aussi réservé à l'*automatisme concernant les taux des bonifications de vieillesse*.

Quelques participants se demandent s'il ne faudrait pas réattribuer au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de conversion minimal. Certains demandent d'étudier (à moyen terme au moins) la possibilité d'abandonner le taux de conversion minimal fixe.

¹⁵ Rapport sur les résultats, de juin 2006 (www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2006.html#DFI).

Le 28 juin 2006, le Conseil fédéral a chargé le DFI de rédiger d'ici novembre 2006 un message dans l'esprit du projet mis en consultation.

1.2 Prémisses

1.2.1 Champ d'application inchangé: limitation au domaine obligatoire

Le deuxième point de la motion de la CSSS-E 03.3438 mentionnée au ch. 1.1.2 demandait «un taux de conversion dans le domaine obligatoire qui corresponde globalement à celui du domaine subobligatoire». Le Conseil des Etats a rejeté ce deuxième point au profit de la «souplesse et de la liberté dans le domaine subobligatoire»¹⁶.

Dans son avis¹⁷, le Conseil fédéral précisait que «selon les dispositions légales en vigueur, le taux de conversion minimal ne s'applique qu'à la prévoyance minimale obligatoire LPP (art. 49 LPP et – a contrario – art. 89^{bis} CC). Le domaine subobligatoire et celui de la prévoyance plus étendue sont laissés à la libre appréciation des employeurs et des institutions de prévoyance, qui peuvent ainsi proposer des solutions plus adaptées à leur situation et à leurs besoins. Cette liberté et la souplesse qui l'accompagne ont toujours été considérées comme une force de la prévoyance professionnelle subobligatoire définie par les partenaires sociaux. L'obligation d'appliquer au domaine subobligatoire le taux de conversion légal pourrait entraîner à long terme une réduction des prestations dans ce domaine. En effet, les institutions de prévoyance qui étendent la prévoyance au-delà des prestations minimales craignent que l'obligation de convertir l'avoir de vieillesse en rente au taux de conversion légal ne leur fasse courir un risque financier. Si des sommes plus importantes étaient nécessaires pour financer ce taux aussi dans le domaine subobligatoire, la bonne volonté que mettent les employeurs et même les travailleurs à financer les prestations subobligatoires serait soumise à rude épreuve.»

Les délibérations du Conseil des Etats ont montré que de bonnes raisons plaident en faveur d'une application uniforme du taux de conversion. La mise en œuvre de cette mesure incombe néanmoins aux institutions de prévoyance.

1.2.2 Prescription minimale et principe d'imputation

Le taux de conversion légal est une prescription minimale. L'organe paritaire compétent de l'institution de prévoyance peut prévoir dans son règlement un taux plus élevé, après consultation de l'expert en prévoyance professionnelle, pour autant que les réserves nécessaires soient constituées et que le financement soit possible par la suite.

Lorsque le taux est inférieur au taux de conversion minimal, il faut procéder, dans les caisses *enveloppantes*, à un calcul comparatif pour garantir le montant de la rente prescrit par la loi. Dans les caisses à primauté des prestations, qui calculent généralement les prestations de vieillesse en pourcentage du dernier salaire assuré, on a

¹⁶ Cf. procès-verbal du 1^{er} octobre 2003, Bulletin officiel du Conseil des Etats.

¹⁷ www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/2003/f_gesch_20033438.htm

recours à un compte-témoin. Quant aux institutions de prévoyance à primauté des cotisations, le taux de conversion applicable doit être inscrit dans le règlement. Dans ce cas aussi, l'institution doit garantir la rente minimale prescrite par la loi. Le principe d'imputation¹⁸ s'applique au calcul de la rente. Il trouve cependant ses limites lorsque les indicateurs sur lesquels se fonde le taux de conversion réglementaire (comme la mortalité et le taux technique) ne peuvent être justifiés et ne se fondent pas sur des bases reconnues.

La prescription minimale ne s'applique pas dans le régime subrogatoire.

1.2.3 Mécanismes de solidarité

Les mécanismes de solidarité actuels sont conservés tels quels.

Ainsi, le même taux de conversion minimal continue d'être appliqué aux personnes mariées et aux personnes non mariées. Il n'est pas prévu qu'un taux plus élevé s'applique pour les assurés dont le décès n'ouvre pas de droit à une rente de conjoint survivant.

Le principe du taux de conversion unique pour les hommes et pour les femmes à l'âge ordinaire de la retraite est maintenu (des solutions transitoires différentes pouvant toutefois exister). Cette approche est d'autant plus raisonnable que les effets de redistribution qu'elle entraîne se neutralisent dans une large mesure (les femmes vivent plus longtemps que les hommes, mais les rentiers génèrent davantage de prestations pour les veuves que les rentières pour les veufs).

Le rapport de recherche publié par l'Office fédéral des assurances sociales en février 2005 contient de plus amples informations sur les effets de redistribution dans la prévoyance professionnelle¹⁹. Il précise qu'on ne peut dire a priori dans quel sens s'opérera en fin de compte la redistribution entre les assurés des deux sexes. De ce fait, la proportion de 70 % d'hommes et de 30 % de femmes retenue par le groupe de travail pour calculer le taux moyen n'a guère d'influence sur le taux de conversion.

1.2.4 Influence sur les rentes en cours

Les dispositions transitoires de la 1^{re} révision LPP²⁰ prévoient expressément que l'abaissement du taux de conversion minimal ne touche pas les rentes en cours. Ce principe s'applique aussi en cas de nouvelle baisse du taux: celle-ci ne touchera que les nouveaux rentiers. On retrouvera ce principe dans les dispositions transitoires des modifications de loi prévues.

Les travaux législatifs les plus récents ont confirmé cette protection. L'art. 65*d*, al. 3, let. b, LPP (en corrélation avec l'art. 5 LPP) énonce expressément que le montant de la rente au moment où naît le droit à celle-ci est garanti, dans le domaine subrogatoire aussi.

¹⁸ ATF 127 V 264 (cf. FF 2003 5845)

¹⁹ Rapport de recherche n° 5/05 de l'OFAS, «Comparaison entre l'AVS et la prévoyance professionnelle (PP) sous l'angle économique».

²⁰ Dispositions transitoires de la modification du 3 octobre 2003, let. a, al. 1.

1.2.5 Capital de couverture et prestations de sortie

Le projet de loi entraîne une modification du taux de conversion minimal. Toutefois, il ne règle pas le calcul du capital de couverture des rentes en cours, ni la manière de déterminer le capital de couverture des assurés en primauté des prestations. Les caisses doivent réaliser ces calculs elles-mêmes, car leurs structures varient.

L'art. 48 OPP 2 prévoit ainsi que les passifs du bilan seront évalués conformément aux recommandations comptables Swiss GAAP RPC 26, le dernier rapport en date de l'expert en prévoyance professionnelle étant déterminant. En vertu du ch. 4 des recommandations, les capitaux de prévoyance et les réserves techniques doivent être évalués chaque année selon des principes comptables reconnus²¹.

Le taux technique, qui sert à calculer la réserve mathématique des rentes servies figurant au bilan ou le capital de couverture pour les assurés en primauté des prestations, est choisi par l'organe paritaire compétent de l'institution de prévoyance sur la base du rapport de l'expert en prévoyance professionnelle. Selon les directives de la Chambre suisse des actuaires-conseils²², le taux technique doit être fixé par les experts en assurances de pension de manière à ce que, à long terme, il soit raisonnablement inférieur au rendement effectif de la fortune et qu'il puisse être préservé sur une longue période.

1.2.6 Bases techniques

1.2.6.1 Bases techniques: concepts de période et de génération

Le taux de conversion est fonction des bases biométriques et du taux d'intérêt technique.

Les prestations de vieillesse dépendent de l'avoir de vieillesse disponible au moment du départ en retraite. Si l'avoir de vieillesse est versé sous forme de capital, les obligations de l'institution de prévoyance cessent. Toutefois le législateur prévoit expressément que les prestations de vieillesse sont versées sous forme de rentes (art. 37, al. 1, LPP). Outre les rentes de vieillesse viagères, ce capital doit aussi financer les rentes de conjoint, d'orphelin et d'enfant. Ces trois types de rente sont définis en pourcentage de la rente de vieillesse.

L'espérance de vie restante des rentiers est le principal paramètre biométrique des bases techniques et, partant, du taux de conversion. Ces bases comprennent d'autres paramètres, dont les effets sont variables:

- a. la probabilité d'être marié au moment du décès;
- b. l'âge moyen et la mortalité du conjoint survivant;
- c. la probabilité de remariage du conjoint survivant;
- d. la probabilité, pour un rentier, de générer des prestations pour enfants et la durée moyenne de perception de celles-ci.

²¹ Cf. Directive technique DTA 2 de la Chambre suisse des actuaires-conseils, du 1^{er} juillet 2006.

²² Ch. 7 de la «Prise de position à propos du taux d'intérêt technique pour les IP» du 6 janvier 2005 (www.kammer-pk-experten.ch/DE/Aktuell/05_Taux%20technique_f.pdf).

Les probabilités a et b sont plus importantes pour le calcul du taux de conversion que les probabilités c et d.

Ces probabilités sont consignées dans des tables; s'agissant des tables de mortalité, celles-ci sont de deux types: les tables de période et les tables de générations.

Les tables de période indiquent la probabilité de décès dépendante de l'âge pour un effectif d'assurés pendant un certain laps de temps («période»). Mais en réalité, la probabilité de décès diminue continûment. Ainsi, l'espérance de vie d'un homme de 65 ans était plus grande en 2005 qu'en 2000, et elle sera vraisemblablement plus grande encore en 2010. Les tables de période ne considèrent pas l'accroissement de la longévité; aussi des provisions techniques sont-elles constituées pour que le capital de couverture des rentes tienne compte de l'augmentation constante du nombre d'années restant à vivre et donc de versements de rente à effectuer.

Comme les tables de période tiennent compte uniquement des risques réalisés au sein d'un collectif d'assurés sur une période d'observation ou extrapolés jusqu'à un moment déterminé, et non pas des risques à venir concernant une génération «vivante», les bases techniques et le taux de conversion n'intègrent aucune hypothèse – sous forme de modèles mathématiques – sur la mortalité future d'une personne assurée aujourd'hui âgée de 65 ans. Lorsque des changements en matière de risque se produisent (par ex. une accélération ou un ralentissement du recul de la mortalité), les institutions peuvent réagir en adaptant les réserves en fonction de la longévité effectivement observée ou le cas échéant extrapolée.

Les tables de générations indiquent les risques pour une génération, c'est-à-dire pour l'ensemble des personnes nées la même année. Etant donné que l'augmentation continue de la longévité est déjà – c'est la caractéristique de cette méthode – comprise dans le taux de conversion, il est superflu de constituer des réserves ou des compléments de financement, à condition toutefois que les hypothèses de départ soient solides.

Les assureurs-vie utilisent les tables de générations du tarif d'assurance collective 1995 (GRM/GRF²³) ou la table 1996 à 2000 de l'ASA, plus récente, tandis que de nombreuses institutions de prévoyance autonomes se réfèrent aux tables de période de la Caisse fédérale d'assurance (CFA 2000). La table de la Caisse d'assurance de la ville et du canton de Zurich (VZ 2000) a aussi ses adeptes. Fondées sur les observations de grandes institutions de prévoyance autonomes, les dernières tables en date (LPP 2000 et LPP 2005) permettent de connaître et d'utiliser rapidement des bases techniques reflétant les probabilités caractéristiques d'entreprises privées d'une certaine importance.

Le tableau 1 présente les différences entre ces tables²⁴. Ces écarts sont aussi dus au fait que les ensembles de personnes ne sont pas identiques. On peut ainsi mettre en parallèle l'ensemble de la population masculine suisse âgée de 65 ans (Office fédéral de la statistique [OFS]) et le collectif des rentiers CFA et VZ, autrement dit des anciens employés des administrations publiques. Quant aux tables GRM et ASA utilisées par les assureurs-vie, elles indiquent la mortalité des rentiers de petites et moyennes entreprises. Les tables LPP, enfin, rendent compte d'un large éventail. Il

²³ Abréviation de l'allemand «Gruppenversicherung, Rentenversicherung, Männer/Frauen» (les données proviennent des assurances collectives et des assurances de rente et concernent respectivement les hommes et les femmes).

²⁴ Cf. Rapport du groupe de travail, ch. 2.1, ch. 7 et annexe.

est frappant de constater que les espérances de vie figurant dans les différentes tables de période se situent à l'intérieur d'une fourchette relativement étroite, si on les rapporte à un moment identique. Sur la base de valeurs empiriques relevées sur une longue période, on suppose que la mortalité continuera à diminuer.

Tableau 1

Espérance de vie selon différentes tables de mortalité

Hommes de 65 ans	Espérance de vie sans hypothèse quant à l'avenir (concept de période)	Espérance de vie avec hypothèse quant à l'avenir (concept de génération)	Taux de conversion
CFA 2000/4 %*	17,92 ans – 2000	18,97 ans	6,92 % (sans)
VZ 2000/4 %	17,30 ans – 2000	18,39 ans	7,07 % (sans)
LPP 2000/4 %	17,76 ans – 2000	18,84 ans	6,96 % (sans)
LPP 2005/4 % ²⁵	17,90 ans – 2001,5**		6,93 % (sans)
GRM 1995/3,5 %	18,42 ans – 2003	20,47 ans	5,835 % (avec)
ASA 1996–2000 3,5 %	16,90 ans – 1998	19,30 ans	6,19 % (avec)
OFS 2002	17,4 ans ²⁶ – 2002	18,3 ans	
OFS 1995 (génération 1938)			

* Extrapolation à partir du milieu de la période observée jusqu'en 2000; de ce fait, les chiffres s'écartent légèrement des données originales.
 ** Milieu de la période observée décalé d'une année et demie par rapport à LPP 2000.

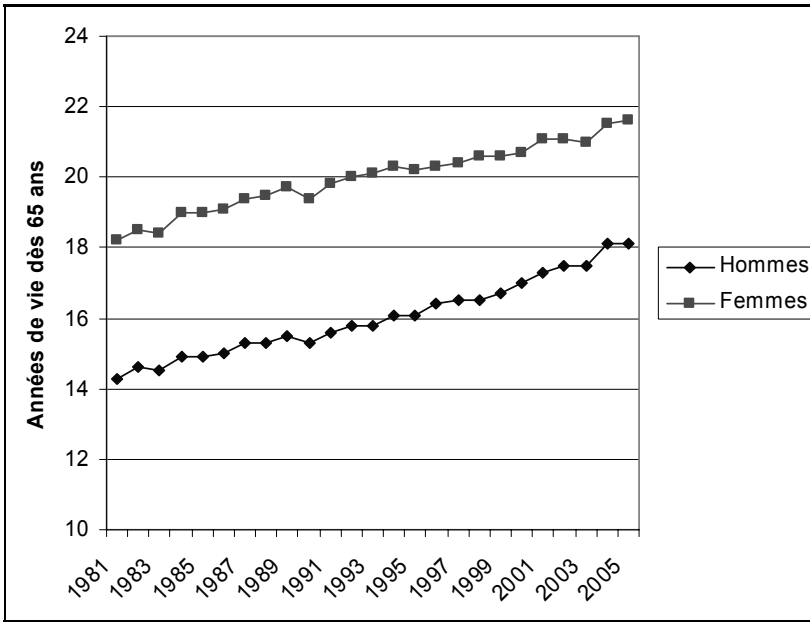
Les dernières données empiriques LPP et OFS ne permettent pas de conclure à une nouvelle évolution de l'espérance de vie. La table LPP 2005, fondée sur les données de 1999 à 2004, montre par rapport à LPP 2000, pour les femmes, une diminution de l'espérance de vie de 21,09 à 20,98 ans, contre une augmentation de 21,09 à 21,19 pour les veuves et de 17,76 à 17,90 pour les hommes. Relevons cependant que le milieu de la période considérée n'est décalé que d'une année et demie par rapport à l'enquête LPP 2000 et qu'il faut donc apprécier ces données avec circonspection.

Le graphique ci-dessous, fondé sur les séries de chiffres de l'OFS, révèle d'importantes fluctuations sur les périodes d'observation très courtes (d'année en année). Sur cinq ans (de 2000 à 2005), la tendance à l'augmentation de l'espérance de vie est nettement visible: on constate une hausse de 17,0 à 18,1 ans pour les hommes de 65 ans et de 20,7 à 21,6 ans pour les femmes du même âge.

²⁵ Publiée en décembre 2005.

²⁶ Résultat annuel.

Evolution de l'espérance de vie de 1981 à 2005 (OFS)



Il incombe à l'expert en prévoyance professionnelle de choisir les tables sur lesquelles il fonde ses calculs actuariels et la fixation du taux de conversion réglementaire²⁷ et les propose à l'organe paritaire compétent. Il doit néanmoins tenir compte des valeurs qui reflètent le mieux les caractéristiques de l'institution de prévoyance. A cet égard, il n'y a pas de table valable pour l'ensemble des institutions de prévoyance. Dans son avis relatif à la motion du 22 mars 2002 «Taux de conversion. Nouvelle méthode de saisie statistique»²⁸, le Conseil fédéral estimait lui aussi qu'il n'était pas judicieux que toutes les institutions utilisent les mêmes données.

En choisissant les bases techniques, l'expert décide du même coup s'il tient compte de la mortalité d'une période abstraction faite de son évolution future (table de période) ou de la mortalité d'une génération (d'une année de naissance) en incluant son évolution future (table de générations).

S'il choisit le concept de période, il faut constamment augmenter en fonction de l'évolution de l'espérance de vie le capital de couverture constitué sur la base de la table de période pour garantir les rentes. En pratique, on constitue à cet effet des réserves techniques qui s'élèvent la plupart du temps à 0,5 % du capital de couverture par an ou à 5 % sur dix ans. Par le passé, ces réserves se sont avérées suffisantes. Etant donné que la table de période est remplacée par une nouvelle table tous les

²⁷ A condition que le taux de conversion minimal fixé par la loi soit respecté dans le domaine obligatoire.

²⁸ Le Conseil national a transmis la motion 02.3160 Egerszegi-Obrist sous forme de postulat le 21 juin 2002.

dix ans environ (cela a été le cas des tables CFA et VZ), les provisions sont dissoutes au bout de dix ans pour adapter le capital de couverture aux nouvelles valeurs. En supposant que la mortalité continue de diminuer, il faut constituer en permanence suffisamment de réserves techniques pour disposer des fonds nécessaires à l'adaptation du capital de prévoyance lorsque les nouvelles tables sont publiées. Durant les années 90, ces réserves ont pu être financées sans trop de problèmes par les revenus de la fortune, grâce à l'évolution extrêmement favorable des marchés financiers.

Si l'expert choisit une table de période mise à jour à intervalles plus rapprochés (comme les tables LPP et VZ²⁹), l'adaptation des capitaux de couverture peut se faire plus rapidement et la constitution des réserves tient mieux compte de la situation. L'extension du nombre de bases techniques et l'accès plus rapide aux nouvelles données permettent de détecter plus rapidement les écarts et de constituer plus vite, au besoin, des réserves supplémentaires. La modification des taux de conversion réglementaires au cours de cette période – dans le respect des dispositions légales – est du ressort de l'institution de prévoyance.

Le fait que, dans le domaine subobligatoire, les assureurs-vie utilisent ou ont utilisé des taux de conversion sensiblement différents par rapport aux institutions de prévoyance s'explique en partie par des hypothèses divergentes en ce qui concerne le rendement attendu de la fortune. Par ailleurs, les assureurs-vie doivent appliquer le concept de génération, puisqu'ils ne peuvent prévoir aucun financement postérieur et donc aucune composante de solidarité. C'est pourquoi ils appliquent un taux technique de 3,5 %, correspondant à un rendement attendu de 3,5 % également. En revanche, les institutions de prévoyance dites autonome préfèrent en général le concept de période et appliquent encore fréquemment un taux technique de 4 %, correspondant à un rendement attendu d'environ 4,5 %. Quoiqu'il en soit, il y a de plus en plus d'institutions de prévoyance du domaine subobligatoire (les caisses dites enveloppantes) qui, en appliquant le principe d'imputation, ont également adopté un taux de conversion inférieur à celui prescrit par la loi. Le tableau ci-dessous³⁰ illustre ces différences au moyen des taux de conversion appliqués au 1^{er} janvier 2004 par quelques compagnies d'assurance vie:

Tableau 2

Ecarts possibles entre les taux de conversion des institutions de prévoyance autonomes et ceux des assureurs-vie

Hommes âgés de 65 ans:

Taux de conversion selon CFA 2000/4 %	6,989 %
Supplément pour frais	-0,117 % point
Taux technique 3,5 % au lieu de 4,0 %	-0,351 % point
Probabilités de décès divergentes (table de génération au lieu de table de période)	-0,686 % point
Taux de conversion selon GRM 95, 3,5 % (concept de génération)	5,835 %

²⁹ La table VZ 2005 devrait être publiée fin 2006.

³⁰ Beat Müller, «Entzauberung des LPP-Umwandlungssatzes» («Le taux de conversion LPP démystifié»), NZZ, 30 septembre 2003.

En comparant table de période et table de générations, il faut cependant se rappeler que la prévoyance professionnelle et l'assurance vie ne sont pas régies par les mêmes lois (respectivement LPP et LAssV/LSA³¹).

1.2.6.2 Bases techniques de la 1^{re} révision LPP

Les bases techniques retenues lors de la 1^{re} révision LPP pour fixer le taux de conversion à 6,8 % en 2015 résultaient d'une projection des données des caisses autonomes (CFA, VZ finalement aussi LPP), les taux de conversion à l'âge de 65 ans ayant été intégrés dans le calcul à raison de 70 % pour les hommes et de 30 % pour les femmes. Les rentes de conjoint ayant servi au calcul s'élevaient à 60 % des rentes de vieillesse et les rentes d'orphelin et d'enfant à 20 %.

1.3 Nécessité d'une adaptation du taux de conversion minimal

1.3.1 Remarques préalables

Ce n'est pas l'évolution des données biométriques qui est la principale raison d'une nouvelle adaptation du taux de conversion, mais le taux d'intérêt technique.

La 1^{re} révision LPP a déjà tenu compte de l'évolution biométrique en réduisant le taux de conversion minimal de 7,2 % à 6,8 % jusqu'en 2015. Par contre, le taux technique de 4 % et l'expectative de rendement de 4,5 % sur laquelle il se fonde sont restés inchangés.

Le présent projet a donc pour but premier d'adapter le taux d'intérêt technique parce que les rendements attendus ne sont plus les mêmes. La réduction du taux technique n'entraîne pas seulement une révision des dispositions transitoires en vigueur (atteinte plus rapide du taux de conversion cible de 6,8 % prévu par la 1^{re} révision LPP), elle nécessite aussi un abaissement supplémentaire du taux, la possibilité d'un réexamen devant être maintenue dans la loi.

Il importe de distinguer ici entre le taux d'intérêt minimal, qui s'applique à l'épargne dans le système à primauté des cotisations, et le taux d'intérêt technique, qui joue un rôle clé dans le calcul du taux de conversion. La fixation du taux d'intérêt minimal est souple; celui-ci est revu tous les deux ans depuis le 1^{er} janvier 2003 et, le cas échéant, adapté. Le rendement du capital de vieillesse – appelé «troisième cotisant» durant la phase d'épargne – suit ainsi l'évolution des marchés financiers.

Le taux de conversion, en revanche, a un effet marqué à long terme, parce que les rentes de vieillesse fixées au moment du départ à la retraite sont dues à vie, ce qui fait que les paramètres – dont le taux d'intérêt technique – sont immuables. Il incombe aux institutions de prévoyance de garantir ces prestations sur le plan financier sachant qu'elles ne peuvent les réduire a posteriori. Pour elles, le taux de conversion est dès lors un paramètre important. S'il est fixé durablement trop haut ou si le taux technique ne peut plus être atteint pendant une longue période, le capital de couverture des rentes pourrait ne plus couvrir les prestations et cette lacune

³¹ Loi fédérale du 18 juin 1993 sur l'assurance-vie (LAssV), RS 961.61, loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (LSA), RS 961.01.

devrait être comblée, par exemple, par des prestations de l'assuré et de l'employeur. De telles contributions d'assainissement sont toutefois difficiles en particulier pour les institutions de prévoyance comptant davantage de retraités que d'assurés.

Il importe en outre de préserver la confiance des bénéficiaires de rentes dans la prévoyance professionnelle, car le système est conçu de manière à ce que les rentiers puissent compter sur le versement intégral de leur rente. Pour les assurés en revanche, le montant de la rente future (ou expectative) est incertain jusqu'au moment de la retraite. Deux facteurs sont tout particulièrement responsables de cette incertitude: le taux de rémunération de l'avoir de vieillesse jusqu'au moment de la retraite et le taux de conversion de cet avoir en rente lors du passage à la retraite.

Vu la variabilité des taux d'intérêt appliqués à l'avoir de vieillesse durant la phase de constitution du capital, la stabilité du taux de conversion a pris une importance plus grande dans la planification de la prévoyance individuelle. Si le taux technique fluctuait autant que le taux d'intérêt minimal, le taux de conversion varierait lui aussi fortement, ce qui rendrait plus difficile encore le calcul des futures rentes et générerait en particulier une inégalité de traitement entre les diverses classes d'âge.

Ces réflexions sont à l'origine de la fixation et de l'application du taux de conversion minimal. Les lignes qui suivent expliquent les différents paramètres retenus, le rapport du groupe de travail³² fournissant davantage de détails.

1.3.2 Adaptation à partir du 1^{er} janvier 2008 pour atteindre 6,4 % au 1^{er} janvier 2011

Sur la base des recommandations de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle du 27 octobre 2005 et des décisions du Conseil fédéral du 16 novembre 2005 et du 28 juin 2006, le taux de conversion doit être réduit rapidement et plus fortement, à 6,4 %.

La modification de la loi entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2008 au plus tôt. Il n'est donc pas possible d'accélérer la réduction des taux de conversion par année de naissance et par sexe avant. Jusqu'au 31 décembre 2007, les taux seront fixés par la disposition transitoire en vigueur (2007: hommes 7,10 %, femmes 7,15 %). C'est seulement passé cette date que l'abaissement pourra se faire par paliers plus importants, pour atteindre l'objectif de 6,4 % au 1^{er} janvier 2011 déjà.

Le tableau ci-dessous présente les quatre étapes prévues pour atteindre le taux de conversion minimal de 6,4 %, à condition que la modification de loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2008. On voit que l'on passe sous la barre des 6,8 % en 2009 déjà et que le temps de mise en œuvre prévu est réduit de moitié.

L'âge ordinaire de la retraite pris en compte est, pour les hommes, de 65 ans et, pour les femmes, de 64 ans jusqu'en 2008, puis – en supposant qu'il change dans la LAVS³³ – de 65 ans dès 2010 (d'où un «saut» en 2009).

³² Ch. 8.1.4 ss.

³³ Cf. projet d'art. 21, al. 1, LAVS, 11^e révision de l'AVS (nouvelle version), premier message du 21 décembre 2005, FF **2006** 1917 ss.

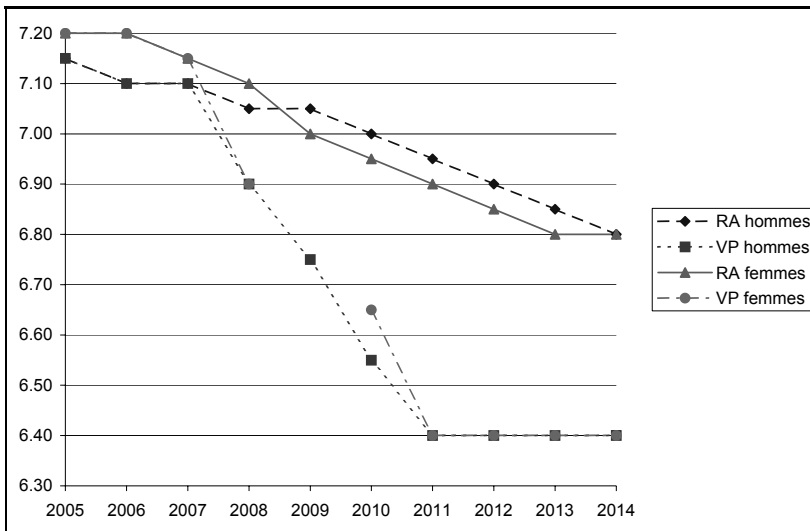
Rythme d'adaptation

	H	F
2005	7,15	7,20
2006	7,10	7,20
2007	7,10	7,15
2008	6,90	6,90
2009	6,75	
2010	6,55	6,65
2011	6,40	6,40

Bien que l'on ne sache pas encore comment l'âge ordinaire de la retraite des femmes dans l'AVS évoluera effectivement, la modification de la LPP proposée se fonde sur l'hypothèse que le taux de conversion minimal de 6,4 % sera atteint simultanément pour les hommes et les femmes, autrement dit pour les personnes nées en 1946, et donc en 2011 (1946+65).

Le graphique 5 permet de comparer les taux de conversion minimaux selon la variante proposée et selon la réglementation actuelle.

Graphique 5

Comparaison entre la variante proposée (VP) et la réglementation actuelle (RA)

1.3.3 Bases de calcul d'un taux de conversion minimal de 6,4 % en 2011

1.3.3.1 Bases techniques: extrapolation à partir de la table de période LPP 2000

Comme indiqué au ch. 1.2.6.1, il n'est pas prévu de prescrire des bases techniques uniformes pour toute la Suisse.

Suivant le rapport du groupe de travail et parce qu'elle est toujours d'actualité, c'est la table LPP 2000³⁴ qui a été utilisée, et c'est sur cette base que le taux de conversion minimal de 6,4 % a été calculé. Publiée en décembre 2002, cette table rassemble les données de douze institutions de prévoyance autonomes qui assurent le personnel d'entreprises privées. Comme le montre le tableau 1, les espérances de vie de la table LPP 2000 se situent entre celles de la table CFA 2000 et celles de la table VZ 2000. Comme pour ces deux tables, les bases de la table LPP 2000 ne contiennent ni marges de sécurité ni frais administratifs.

La table LPP 2000 a été suivie en décembre 2005 par la table LPP 2005. Mais comme les données extrapolées pour les prochaines années à partir de ces bases ne varient guère, on peut conserver les bases de calcul utilisées par le groupe de travail (LPP 2000). Le nouveau taux de conversion minimal est donc fixé sur la base des données biométriques observées entre 1999 et 2001, extrapolées jusqu'en 2011. En outre, les rentes de conjoint prises en compte dans le calcul du taux équivalent à 60 % de la rente de vieillesse et les rentes d'orphelin à 20 %.

La proportion de 70 % d'hommes et de 30 % de femmes adoptée à l'occasion de la 1^{re} révision LPP a été maintenue, les données à partir de 2009 tablant sur un âge de la retraite de 65 ans pour les hommes et les femmes.

Comme les calculs sont fondés sur les tables LPP, le concept de période généralement utilisé par les institutions de prévoyance autonomes reste valable. Du même coup, l'obligation de constituer des réserves techniques pour tenir compte de l'augmentation constante de l'espérance de vie est maintenue. Comme ces réserves devront, à l'avenir aussi, être financées par les revenus courants des placements de fortune et non par les cotisations des employeurs et des salariés, le taux technique intégré dans le calcul du taux de conversion minimal obéit à une nouvelle logique: une marge (de rendement) de 0,5 point est prévue entre le taux technique et les expectatives de rendement pour financer les rentes. Cette marge tient aussi compte des frais relatifs aux rentes, tels que les frais d'administration et ceux liés au fonds de garantie.

Le maintien du concept de période découle de la décision prise par le Conseil national durant les délibérations sur la 1^{re} révision LPP. La Chambre basse avait en effet rejeté une proposition³⁵ demandant que le taux de conversion minimal tienne «compte (...) de l'évolution à venir concernant l'espérance de vie des assurés, génération par génération».

³⁴ Source: Hewitt/Libera

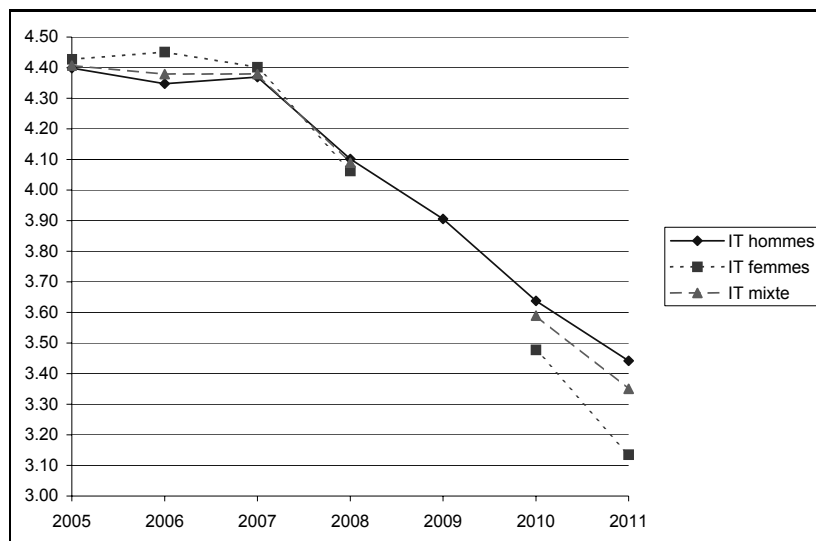
³⁵ Proposition Schmiéd Walter, procès-verbal de la session spéciale du Conseil national, 16 avril 2002.

1.3.3.2 Taux d'intérêt technique de 3,35 % en 2011 (rendement attendu: 3,85 %)

Le graphique 6 montre l'évolution du taux d'intérêt technique jusqu'en 2011. L'âge ordinaire de la retraite est de 65 ans pour les hommes et pour les femmes aussi à partir de 2009³⁶.

Graphique 6

Variante proposée – Taux d'intérêt technique (IT)



Si le taux de conversion est de 6,4 % à partir de 2011, le rendement annuel de la fortune doit être de 3,85 % en moyenne. Si l'on déduit 0,5 point pour la réserve technique, le taux d'intérêt technique se monte à 3,35 %.

1.4 Le taux d'intérêt technique

1.4.1 Réflexions sur le taux d'intérêt technique

Le rendement attendu de la fortune est la base sur laquelle le taux d'intérêt technique est calculé. Puisqu'il n'est pas possible de faire une prévision sûre du rendement du capital à l'avenir, le taux technique doit se fonder sur l'expérience et sur des considérations de principe concernant l'évolution future de l'inflation et du taux d'intérêt réel, considérations dont la pertinence ne sera connue qu'au moment où la dernière rente aura été versée.

³⁶ En 2005, l'âge ordinaire de la retraite des femmes est fixé à 64 ans (cf. art. 62a, al. 1, OPP 2, version du 18 août 2004).

Puisque le rendement doit être prévu et réalisable à long terme (valable pour toute la durée de perception de la rente de l'assuré, puis du conjoint survivant), le taux technique ne peut pas être basé sur les cours journaliers, mais doit se fonder sur des valeurs moyennes. La période prise en compte et la variable de référence (univers de placement) doivent être sélectionnées avec soin. Ni les phases de hausse marquée ni les phases de récession ne conviennent donc pour cela.

Le tableau ci-dessous³⁷ met en évidence les effets de la réduction du taux technique sur le taux de conversion. Ainsi, une réduction de 0,5 point abaisse le taux de conversion d'environ 0,35 point et une réduction de 1,0 point, d'environ 0,7 point.

Tableau 4

Rapport entre le taux technique et le taux de conversion

LPP 2000		2000	2005	2005	2011	2015
		65 ans	64 ans	65 ans	65 ans	65 ans
Hommes	4 %	6,96		6,87	6,78	6,72
Femmes	4 %	7,18	6,90	7,09	6,98	6,91
H70 %/F30 %	4 %	7,03	6,88	6,94	6,84	6,78
Hommes	3,5 %	6,62		6,53	6,44	6,38
Femmes	3,5 %	6,84	6,56	6,75	6,65	6,58
H70 %/F30 %	3,5 %	6,69	6,54	6,60	6,50	6,44
Hommes	3,0 %	6,28		6,20	6,10	6,04
Femmes	3,0 %	6,51	6,23	6,42	6,31	6,24
H70 %/F30 %	3,0 %	6,35	6,21	6,27	6,16	6,10

1.4.1.1 Situation actuelle: taux d'intérêt à faible risque³⁸

Paramètre important dans le calcul du taux de conversion minimal, le taux d'intérêt technique se fonde sur le rendement des emprunts publics. La hauteur du taux est un indice de la solvabilité du débiteur et de la confiance de l'investisseur dans la capacité de celui-ci à honorer ses engagements. La Confédération est le meilleur des débiteurs possibles, si bien que ni une majoration pour risque due à la mauvaise qualité du débiteur ni une majoration pour risque de change ne sont nécessaires.

Puisque nous n'avons aucune certitude quant à l'avenir, les données déterminantes pour la décision à prendre sont les données historiques, ainsi que les prévisions macroéconomiques et financières. Les rendements nominaux effectifs sont importants, tout comme leurs fluctuations. L'inflation ayant aussi une influence sur les taux d'intérêt à faible risque, il faut en tenir compte. Pour ce qui est de l'horizon de placement, ce ne sont pas les taux d'intérêt au comptant à court terme qui servent de référence dans une institution de prévoyance, mais les taux à long terme. Ci-après, on se fondera sur les taux d'intérêt au comptant à dix ans.

³⁷ Rapport du groupe de travail, annexe 2.

³⁸ Rapport du groupe de travail, ch. 8.1.4.1.

Une analyse à long terme de la Banque nationale a servi de base aux travaux préparatoires ayant conduit à la LPP. Elle indiquait un rendement à faible risque de 4,3 % pour la période de 1915 à 1944 et de 3,8 % pour la période de 1945 à 1979, ce qui donne un rendement de 4,0 % toute la période de 1915 à 1979, pendant laquelle l'inflation se situait à 2,9 %.

La Banque nationale a établi une série temporelle de 1972 à nos jours, reproduite dans le tableau suivant.

Tableau 5

Données historiques

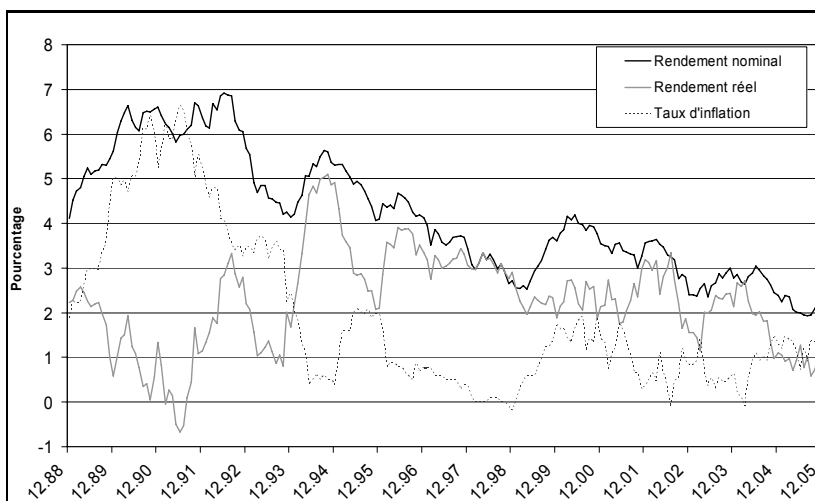
Données historiques (valeurs moyennes en % par année)	1972–1985	depuis 1972	depuis 1985	depuis 1997
Hausse nominale*	5.85	4.40	3.40	2.20
Hausse réelle*	1.10	1.35	1.45	1.45
Inflation*	4.75	3.05	1.95	0.75
Taux réel à dix ans**	0.10	1.40	2.30	2.45
Taux nominal à dix ans	4.85	4.45	4.25	3.20

* Jusqu'à mi-2004, ** Jusqu'à la fin 2004

Pour la période de 1972 à 1985, le rendement moyen des obligations à dix ans de la Confédération atteignait 4,85 %, pour celle de 1985 à 2004 il se situait à 4,25 % et pour l'ensemble de la période à 4,45 %. Les valeurs sont nettement plus basses pour la période de 1997 à nos jours, qui se caractérise par une forte baisse de l'inflation et, partant, une baisse du taux d'intérêt nominal à faible risque. On enregistre pour cette période une inflation moyenne de 0,75 % et un rendement nominal moyen des obligations à dix ans de la Confédération de 3,20 %.

Le graphique ci-dessous indique les taux d'inflation et les taux d'intérêt des obligations à dix ans de la Confédération ces dernières années.

Taux d'inflation et taux d'intérêt de 1988 à 2005



Le taux d'intérêt technique est fixé sur la base de valeurs empiriques, mais l'inflation attendue à long terme ne doit pas être négligée. Les prescriptions légales assignées aux banques centrales et l'indépendance croissante des banques nationales jouent un rôle important à cet égard. La Banque nationale suisse est chargée de garantir la stabilité des prix grâce à sa politique monétaire (art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale³⁹). Elle assimile la stabilité des prix à une hausse de l'indice suisse des prix à la consommation de moins de 2 % par année et elle se réfère pour ce faire à la politique monétaire en vigueur depuis 1999 ainsi qu'aux bonnes expériences qu'elle a permis de faire. Pour lutter contre l'inflation, les gardiens de la stabilité disposent aujourd'hui de meilleurs instruments et modèles, tournés vers l'avenir, car de grands progrès scientifiques ont été accomplis dans ce domaine. Le monde des banques centrales présente aujourd'hui une coordination et une transparence beaucoup plus marquées qu'auparavant. Cela n'exclut pas pour autant les ralentissements, les pics et les valeurs aberrantes.

Connaissant les effets de l'inflation sur l'évolution des taux d'intérêt, on table sur une évolution modérée de l'inflation pour fixer le taux technique. Il est donc sensé de prendre pour base une inflation future de 1,5 %, inférieure à la moyenne à long terme mais supérieure à la moyenne exceptionnellement basse de ces dernières années. En partant de l'hypothèse que le taux d'intérêt réel se situera entre 2 et 2,25 % (valeur plutôt optimiste vu la situation récente des intérêts sur le marché et les primes de risque généralement basses, mais inférieure au taux moyen depuis 1985 et à celui enregistré depuis 1997), on obtient un taux d'intérêt nominal de 3,5 à 3,75 %. Les taux au comptant des obligations à dix ans de la Confédération, qui augmentent depuis début 2006, confirment ces attentes – si cette dernière se maintient – même s'ils restent inférieurs à ces valeurs⁴⁰.

³⁹ RS 951.11, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004.

⁴⁰ Plus haut niveau atteint jusqu'ici en 2006: 2,908 % (le 12 mai).

Ce taux d'intérêt à faible risque, corroboré par la comparaison avec les moyennes mobiles et les taux forward à fin août 2004⁴¹, est la principale base de calcul du taux d'intérêt technique. Fin juin 2006, la moyenne mobile des taux d'intérêt au comptant des obligations à dix ans de la Confédération se montait à 3,12 %⁴².

1.4.1.2 Marge de sécurité ou supplément de rendement

Le rapport du groupe de travail présente trois variantes: taux d'intérêt à faible risque sans modification, avec marge de sécurité et avec supplément de rendement.

La *variante taux d'intérêt à faible risque avec marge de sécurité* se fonde sur la nécessité d'une réduction du taux de 0,25 %, permettant d'atténuer les risques de perte dus aux fluctuations des marchés des capitaux, aux engagements d'assurance et à d'autres risques (décalages d'échéances entre les placements et les engagements d'assurance, migration d'effectifs partiels à un moment inopportun, etc.). Cette variante vise également à réduire la probabilité d'une solidarité des assurés envers les rentiers, ce qui est le cas lorsque le taux technique est durablement supérieur aux rendements réalisés par les placements.

La *variante taux d'intérêt à faible risque avec supplément de rendement* tient compte des rendements non seulement des titres d'Etat, mais aussi d'autres placements usuels. Ce calcul part cependant d'une hypothèse modérée, soit une part d'actions et une part de valeurs immobilières (12 % chacune) inférieures à celles du portefeuille moyen d'une institution de prévoyance. Le calcul du taux technique à partir d'une base de rendements plus large donne un supplément de rendement prudent de 0,4 %⁴³. Ce dernier n'est pas fondé sur des données historiques, car le rendement des actions dans les années 90 a été considérablement dopé par la hausse des cours. Au lieu des quelque 4 % qu'indiqueraient les données historiques, on prend pour base un supplément de rendement de 2,5 % pour les actions et de 0,8 % pour les placements immobiliers ($12 \% \times 2,5 \% + 12 \% \times 0,8 \% = 0,4 \%$).

La référence à des valeurs réelles tient compte de l'univers de placement effectif des institutions de prévoyance. En intégrant le rendement d'autres placements dans le calcul du taux technique, on impose aux institutions de prévoyance un objectif de rendement correspondant à une stratégie de placement proche de celle qu'exige l'art. 50 OPP 2 en corrélation avec l'art. 71 LPP (répartition appropriée des risques, et en particulier répartition des fonds entre différentes catégories de placements et entre plusieurs régions et secteurs économiques).

La troisième solution proposée par le groupe de travail est la *variante taux d'intérêt à faible risque, sans marge de sécurité ni supplément*. Elle postule qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte d'une marge lorsqu'on part d'un taux d'intérêt à faible risque, l'exposition au risque étant déjà suffisamment limitée, et qu'il ne faut pas contraindre l'institution de prévoyance à opter pour des placements plus risqués du fait d'un supplément de rendement.

⁴¹ Rapport du groupe de travail, ch. 8.1.4.1.

⁴² BNS: moyenne mobile de juillet 1996 à juin 2006.

⁴³ Rapport du groupe de travail, ch. 8.1.4.3.2.

Les propositions du groupe de travail débouchent, à l'horizon 2015, sur des rendements attendus compris entre 3,35 et 4 %. Compte tenu de la marge de 0,5 point nécessaire pour compenser la baisse de la mortalité et les frais administratifs, nous aboutissons à un taux technique situé entre 2,85 et 3,5 % et à un taux de conversion compris entre 6,0 et 6,4 %.

L'abaissement prévu du taux de conversion jusqu'en 2011 implique, comme indiqué au ch. 1.3.3.2, une baisse du taux technique de 4,4 % (2005) à environ 3,35 % (2011) et une proportion hommes: femmes de 70:30. Ainsi, le taux technique à la base du taux de conversion minimal se situera à cette date dans la fourchette proposée par le groupe de travail (2,85 à 3,5 %). Le taux technique de 3,35 % résultant de la proportion 70 : 30 correspond pour les hommes à un taux de 3,44 % qui est proche de la limite supérieure figurant dans les bases utilisées, et pour les femmes (avec un âge ordinaire de la retraite à 65 ans) de 3,14 %, soit dans la moitié inférieure de la fourchette.

Si le taux de conversion minimal de 6,4 % est maintenu jusqu'en 2014, le taux technique sur lequel il se fonde remontera à 3,42 %, autrement dit à une expectative de rendement de 3,92 %, soit près de la limite supérieure de la fourchette prévue par le groupe de travail; cela correspond à un taux d'intérêt à faible risque d'environ 3,5 % avec un supplément de rendement de 0,4 %. En revanche, si le taux de conversion minimal était abaissé à 6,0 % lors du prochain réexamen, on atteindrait la limite inférieure, soit 2,85 % ou un rendement attendu de 3,35 %. Dans ce cas et en tablant sur des hypothèses de rendement inchangées, la base serait un taux d'intérêt à faible risque avec marge de sécurité, donc un taux quasiment sans risque. La question du choix à faire entre ces deux options, donc du choix de la méthode utilisée, ne se posera qu'en 2009, lors du réexamen en vue de la définition des taux de conversion applicables à partir de 2012.

Il ressort des explications ci-dessus qu'on ne s'est pas référé à l'évolution d'un indice pour fixer le taux d'intérêt technique. On aurait pu par exemple recourir à l'indice Pictet LPP 93 avec une part d'actions d'environ 25 %. Son évolution de début janvier 1985 (date de son introduction) à fin juillet 2006, avec un rendement annuel moyen de 6,21 %, pourrait servir d'indicateur virtuel ou même de valeur de référence des revenus possibles de la fortune. Mais les découverts ont montré que l'univers réel des caisses de pensions pouvait être bien différent du monde virtuel de la finance. Il vaut mieux – du moins comme valeur de départ – trouver une valeur de référence non structurée, transparente, accessible à tous et permettant des prévisions, qui indique au moins dans les grandes lignes la direction de l'évolution. Une telle base serait non la performance des obligations de caisse à dix ans de la Confédération, mais leur rendement (taux d'intérêt). En outre, les catégories de fortune à la base de la valeur de référence (taux d'intérêt à faible risque plus supplément) ne doivent en aucun cas être comprises comme des prescriptions d'allocation d'actifs à l'intention des institutions de prévoyance et ne doivent pas non plus servir à contourner les prescriptions en matière de bilan (évaluation des actifs à la valeur du marché au moment du bilan).

1.5 Taux de conversion minimal pour les rentes d'invalidité

Aux termes de l'art. 24, al. 3, LPP, la rente d'invalidité est basée sur l'avoir de vieillesse acquis par l'assuré à la naissance du droit à la rente et sur la somme des bonifications de vieillesse afférentes aux années futures, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, sans les intérêts. Pour transformer en rente le capital de vieillesse estimé, on applique un taux légal de 6,8 % (la let. b des dispositions transitoires de la 1^{re} révision LPP prévoit que des taux de conversion différents s'appliquent pour les assurés de la génération de transition [années de naissance de 1940 à 1949; voir les dispositions applicables aux hommes et aux femmes dans l'OPP 2]).

La méthode de calcul reste la même, mais le taux de conversion minimal est fixé à 6,4 % et les taux appliqués à la génération de transition ont changé.

1.6 Prochain réexamen

1.6.1 Périodicité des rapports selon le régime en vigueur: tous les dix ans à partir de 2011

D'après l'art. 14, al. 3, LPP, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, le Conseil fédéral présente tous les dix ans au moins, à partir de 2011, un rapport sur le taux de conversion applicable les années suivantes. Introduite par le Conseil national, cette disposition exige un premier rapport en 2011, pour autant qu'il puisse tenir compte des nouvelles bases techniques (CFA/VZ) disponibles à cette date.

Comme de nouvelles données sont disponibles à intervalles plus rapprochés, il n'est plus nécessaire de lier la rédaction du rapport à l'existence de ces bases.

1.6.2 Périodicité des rapports selon le nouveau régime: avant que le taux cible de 6,4 % soit atteint (à partir de 2009)

La prescription légale qui exige la présentation d'un rapport dans un délai imparti doit être maintenue. En vertu de la loi en vigueur, qui demande un nouveau rapport en 2011, une nouvelle adaptation du taux de conversion minimal ne serait pas possible avant 2013 ou 2014, compte tenu de la procédure législative.

Il faut cependant que le calendrier du prochain rapport soit établi de telle sorte que le législateur puisse examiner le taux de conversion minimal de 6,4 % avant que cette valeur ne soit atteinte. Ainsi, le législateur pourra décider en temps opportun si le taux peut être laissé tel quel, si une nouvelle réduction est nécessaire ou même si un relèvement s'impose. Pour cela, le Conseil fédéral rédigera son rapport en 2009 déjà.

Outre l'évolution des données biométriques, il convient de surveiller celle des marchés financiers. Il faut vérifier si le taux technique de 3,35 % – qui suppose une expectative de rendement de 3,85 %, laquelle paraît optimiste aujourd'hui – reste réaliste compte tenu de l'évolution de la situation. Le rapport du groupe de travail devra être actualisé et remis au Conseil fédéral et au Parlement pour qu'une décision puisse être prise concernant le maintien du taux de conversion minimal à 6,4 %.

Il est d'autant plus raisonnable de permettre un examen dans un délai relativement court que le taux d'intérêt technique de 3,35 % (et le rendement attendu de 3,85 %) se fonde sur des moyennes qui ne tiennent pas suffisamment compte de la faiblesse de l'inflation, ni donc du faible niveau – sauf reprise – des taux d'intérêt des obligations. La conjoncture économique et le contexte financier ne permettent guère de dégager une tendance à long terme.

Les expectatives de rendement – qui ont entraîné une révision plus rapide du taux de conversion minimal – restent modérées depuis la rédaction du rapport du groupe de travail (achevé en novembre 2004). Le taux d'intérêt au comptant des obligations à dix ans de la Confédération s'est encore affaibli depuis fin 2004. La question de savoir si le taux plancher de 1,80 % atteint le 22 septembre 2005 appartient vraiment au passé, si la tendance à la hausse observée depuis début 2006⁴⁴ se confirmera ou si le taux se stabilisera, reste controversée. Alors que les taux d'intérêt 2005 ont baissé, l'indice SPI des actions a progressé de plus de 30 % en 2005⁴⁵ et les Bourses européennes ont elles aussi enregistré des taux de croissance supérieurs à la moyenne, contrairement aux Bourses américaines, dont la performance a été très faible⁴⁶. La Bourse suisse s'est montrée volatile en 2006; après avoir affiché des valeurs négatives au milieu de l'année, le SPI est à nouveau en forte progression⁴⁷. La Banque centrale américaine, qui a relevé les taux d'intérêt directeurs à dix-sept reprises depuis juillet 2004⁴⁸, a cessé de le faire en août 2006. Dans l'espace européen, le chômage continue à peser lourd sur les finances publiques, par ailleurs mises à contribution par le vieillissement de la population. L'endettement public des principaux pays de l'Union européenne a atteint de telles proportions que le Pacte de stabilité a dû être assoupli. La hausse vertigineuse du cours du pétrole – qui ne cesse d'atteindre de nouveaux records⁴⁹ – entraînera probablement une hausse des coûts de production, un affaiblissement de la demande et (peut-être moins vite que prévu) un ralentissement de la croissance. Il est impossible de prédire dans quelle mesure ou dans quel sens ce contexte économique agira sur les taux d'intérêt. Il n'y a toujours pas de signe d'un rétablissement durable des expectatives de rendement qui rendrait inutile une baisse du taux de conversion minimal.

Lorsque les mouvements imprévus se multiplient sur les marchés et que les fluctuations économiques et financières réveillent des inquiétudes, il est ardu pour le législateur de prendre des décisions portant sur un taux de conversion minimal axé sur la

44 Source: BNS, bulletin mensuel: état au 30 décembre 2005, 1,96 %; au 12 mai 2006, 2,91 %; au 15 septembre 2006, 2,50 %; à titre de comparaison, état à la fin août 2004: 2,82 % (base de données du groupe de travail).

45 Niveau du SPI le 30 décembre 2005, 5742 points (+ 35,6 % par rapport au début de l'année). Le 3 janvier 2006, l'indice est remonté au niveau record du 23 août 2000 (5770 points). Pour 2005, l'indice Pictet LPP 93 indiquait une performance de + 10,43 %. La performance Pictet du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2005 égale 22 %; le besoin cumulé de rendement durant la même période pour rémunérer les avoirs de vieillesse au taux minimal a également augmenté de 22 %, cependant que le capital de couverture des rentes devait être renforcé de 30 % (soit 4,5 % par an). La différence indique le besoin de réserves de fluctuation ou la lacune de financement.

46 Evolution 2005: Dow Jones – 0,61 %, Standard & Poor's 500 + 3 %, Nasdaq Composite + 1,4 %.

47 Performance SPI year-to-date au 13 juin 2006, – 2,9 %; au 9 octobre 2006, + 15,9 %; performance indice Pictet LPP 93 year-to-month à fin juillet 2006, – 0,6 %; à fin septembre 2006, + 2,49 %.

48 FOMC de la Banque centrale américaine, relèvement par paliers de 25 points de base, à 5,25 % au 29 juin 2006.

49 P. ex. 78 dollars le baril (159 l) à la mi-juillet 2006.

durée, conforme au système de prévoyance et devant offrir un niveau de sécurité raisonnable. Il en va de même lorsque les auspices sont plus favorables. C'est seulement a posteriori que l'on voit jusqu'à quand les institutions de prévoyance auraient pu maintenir sans difficulté le taux de conversion de 7,2 %, qui est (heureusement) resté inchangé même lorsque, au début des années 90, le rendement des obligations de la Confédération frisait 7 % ou lorsque, à la fin de cette même décennie, les excédents ont atteint des niveaux records pendant le boom boursier.

En autorisant une nouvelle adaptation du taux de conversion minimal basée sur le rapport de 2009, le législateur d'aujourd'hui se donne les moyens de fixer ce taux de façon modérée compte tenu du haut degré d'incertitude sur l'avenir.

1.6.3 Réexamen périodique après 2009: tous les cinq ans (au lieu de tous les dix ans)

Un taux de conversion durable est indispensable pour que les assurés puissent planifier de façon un tant soit peu réaliste la date de leur départ en retraite et pour que ce passage ne soit pas une loterie dont les effets se feront sentir durant de longues années. Si le taux de conversion, à l'image du taux d'intérêt minimal, pouvait être adapté rapidement à l'évolution des marchés des capitaux, certaines classes d'âge subiraient outre mesure les aléas de la Bourse, surtout lorsque les intérêts sont bas, et auraient plus encore qu'aujourd'hui tendance à demander le versement de leur avoir de vieillesse sous forme de capital plutôt que de rente. A l'inverse, lorsque les taux sont élevés, il est difficile de s'opposer à un relèvement des taux de conversion, avec pour effet pervers que, si les rendements baissent, les institutions de prévoyance doivent couvrir des prestations importantes avec des rentrées insuffisantes. Si le taux de conversion minimal fluctue fréquemment, il devient difficile aux assurés de décider de racheter des années de cotisations manquantes ou d'opérer des versements pour améliorer leur prévoyance et, suivant comment le taux évolue, ils tendent à s'en abstenir ou au contraire s'empressent de le faire. Il faut aussi garder à l'esprit les effets d'une adaptation fréquente du taux de conversion minimal sur les rentes d'invalidité, au même titre que le désir de l'assuré d'avoir quelque garantie sur le montant des rentes de conjoint et d'orphelin en cas de décès.

Pour l'établissement de la périodicité des rapports après 2009, il faut étudier à quel rythme les réexamens devraient avoir lieu. L'intervalle actuel de dix ans est ramené à cinq ans pour que le législateur puisse suivre de plus près l'évolution des paramètres biométriques et financiers et disposer d'un instrument qui, complétant les enquêtes statistiques⁵⁰ de l'OFS et l'enquête annuelle de l'OFAS, lui permette d'estimer la stabilité financière des institutions de prévoyance. Le rythme quinquennal ne s'applique pas forcément aux adaptations. Au contraire, le réexamen, sur la base de données mises à jour et à intervalles plus rapprochés, de ce paramètre important pour la fixation des prestations laisse au législateur davantage de temps pour les adaptations et lui offre de meilleures possibilités d'atténuer les pertes éventuelles.

Il convient cependant d'apprécier à chaque fois si un changement des paramètres biométriques et des perspectives financières risque effectivement de compromettre la pérennité du système. Si l'on s'écarte des grands principes de la prévoyance professionnelle sur la base de considérations à court terme, on risque aussi de com-

⁵⁰ Enquête exhaustive tous les cinq ans et désormais enquête partielle chaque année.

promettre le système, car le lien entre les partenaires sociaux s'affaiblira et la compensation des risques, de collective qu'elle était, évoluera vers une segmentation de plus en plus marquée pour déboucher sur un risque individuel. La responsabilité active de l'institution de prévoyance céderait le pas à la responsabilité passive des assurés, évolution qu'il faut éviter.

1.6.4 Contenu du rapport

Les réexamens futurs du taux de conversion minimal se fondent sur le rapport du groupe de travail de novembre 2004.

Outre les bases biométriques ou relatives aux marchés financiers, le rapport contiendra aussi des indications sur le respect de l'objectif de prestations de la prévoyance professionnelle et esquissera les mesures possibles en cas d'écart.

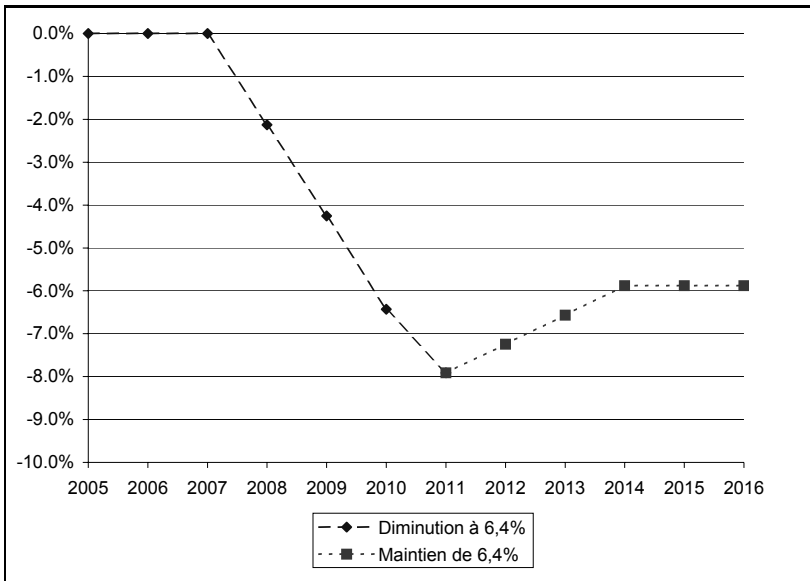
Le rapport peut aussi porter sur d'autres aspects importants non prévus par la loi. Comme déjà indiqué, la prévoyance vieillesse devrait autant que possible être assurée non par le versement unique d'un capital, mais par des rentes viagères garanties. Le rapport devrait donc aussi montrer, par exemple, l'évolution des retraits en capital de l'avoir de vieillesse. Il fournirait ainsi des renseignements sur les transferts de risque ou sur la mesure dans laquelle les assurés, même à la retraite, sollicitent la pension au risque ou la capacité de risque des institutions de prévoyance.

1.7 Effets de la modification de la loi et des mesures d'accompagnement

1.7.1 Réduction des rentes par rapport au régime en vigueur

Le graphique 8 montre la différence entre l'évolution des rentes résultant de l'application du nouveau taux de conversion minimal et ce qu'elle aurait été avec le taux prévu par la 1^{re} révision LPP. Cette différence varie durant la période transitoire en fonction de l'année de départ à la retraite, puisque les taux de conversion évoluent. En 2011, la différence entre le taux de conversion actuel de 6,95 % et le nouveau taux de 6,4 % se traduit par une baisse des rentes de 7,9 %. Si le taux reste ensuite à 6,4 %, la différence par rapport à l'application du taux actuel s'atténue pour la cohorte concernée jusqu'en 2014, la baisse n'étant plus alors que de 5,9 %, car le taux de conversion prévu par la 1^{re} révision LPP continue de diminuer jusqu'à cette date. A partir de 2014, la baisse se stabilisera si les taux de conversion n'évoluent pas.

Réduction de la rente en % (hommes) par rapport à la réglementation actuelle



Pour un homme arrivant à la retraite en 2011, le tableau ci-dessous indique la réduction de la rente de vieillesse selon le modèle suivant: de 1985 à fin 2004, les paramètres connus sont appliqués, ce qui signifie qu'un bonus d'intérêt de 1,4 % en moyenne est pris en compte dans l'avoire de vieillesse puisque pendant cette période le taux d'intérêt minimal a dépassé en moyenne le taux d'évolution des salaires. A partir de 2005 la règle d'or s'applique, avec un taux d'évolution des salaires équivalent au taux d'intérêt minimal de 2,5 %⁵¹.

Tableau 6

Réduction de la rente de vieillesse LPP pour un assuré qui part à la retraite à l'âge de 65 ans en 2011, selon le niveau de revenu

Salaire LPP en 2005	Salaire coordonné en 2005	Avoire de vieillesse à la retraite, en 2011	Rente de vieillesse LPP annuelle		Différence	
			1 ^{re} révision LPP 6,95 %	Nouvelle réglementation 6,4 %	en CHF	en %
38 700	16 125	66 927	4 651	4 283	-368	-7,90 %
51 600	29 025	131 406	9 133	8 410	-723	-7,90 %
77 400	54 825	259 200	18 014	16 589	-1 425	-7,90 %

⁵¹ Le bonus d'intérêt de 1,5 % en 2005 correspond à la moyenne à long terme de 1,4 % (cf. graphique 9). Les calculs basés sur les valeurs réelles jusqu'à fin 2004 conservent donc leur validité.

La différence en francs dépend quant à elle du salaire coordonné, ainsi que de l'évolution des taux d'intérêt et des salaires. Le tableau montre que dans l'hypothèse où l'évolution des salaires et celle des taux d'intérêt sont identiques, la différence en francs est plus importante pour les hauts salaires.

1.7.2 Objectif de prestations de la 1^{re} révision LPP

Défini à l'art. 113 de la Constitution⁵², l'objectif de prestations est fondé sur la notion du maintien – de manière appropriée – du niveau de vie antérieur. Les deux expressions, «niveau de vie antérieur» et «de manière appropriée», ne sont pas évidentes du point de vue juridique, mais elles sont liées à des notions plus précises. Selon l'interprétation qui en a été donnée, les rentes AVS et LPP devraient représenter ensemble 60 % environ du revenu annuel brut, la notion «de manière appropriée» pouvant être comprise de bien des façons.

Le message du Conseil fédéral du 19 décembre 1975 à l'appui de la LPP prévoyait à l'art. 23 du projet de loi sur le 2^e pilier un objectif de prestations de 40 %. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue dans la loi, elle a servi de valeur indicative pour la version finale. En fixant les bonifications de vieillesse à 7, 10, 15 et 18 % par tranche d'âge de dix ans et le taux de conversion à 7,2 %, le régime adopté, selon un calcul appliquant la «règle d'or» (taux de croissance des salaires = taux d'intérêt), donnait un taux de rente de 36 % du salaire coordonné. La réduction du taux de conversion minimal à 6,8 % découlant de la 1^{re} révision LPP entraîne une réduction du taux de rente de 36 à 34 %, mais, comme le salaire coordonné a été simultanément augmenté durablement de $\frac{1}{16}$ par la baisse de la déduction de coordination, l'objectif de prestations n'a pas été affecté. Même après la 1^{re} révision LPP, le taux de remplacement modélisé de la rente AVS et de la rente LPP cumulées reste à 57,4 % pour un revenu de 77 400 francs (salaire LPP assurable maximal 2005/6).

Tableau 7

Taux de remplacement (calcul modélisé pour un salaire brut LPP de 77 400 fr.)

	Avant la 1 ^{re} révision LPP	Après la 1 ^{re} révision LPP (valable depuis le 1.1.2005)
Rente simple maximale AVS	CHF 25 800	CHF 25 800
Rente LPP (règle d'or)	CHF 18 576 (7,2 %)	CHF 18 640 (6,8 %)
Objectif de rente PP en % du salaire coordonné	36 % de CHF 51 600**	34 % de CHF 54 825***
Rente totale	CHF 44 376	CHF 44 440
Taux de remplacement en % du salaire assurable maximum	57,3 % de CHF 77 400	57,4 % de CHF 77 400

* salaire LPP formateur de rente maximal (valeur limite 2005 à 2006)
 ** CHF 77 400 ./ CHF 25 800
 *** CHF 77 400 ./ 22 575 ($\frac{7}{8}$ de CHF 25 800)

L'augmentation du salaire coordonné réalisée dans le cadre de la 1^{re} révision LPP et l'accroissement des bonifications de vieillesse qui en découle ont amélioré la prévoyance pour les petits et moyens revenus astreints au régime LPP obligatoire. Dans ce cas et selon le revenu, la prévoyance a été particulièrement renforcée.

1.7.3 Pourquoi ne pas prévoir de mesures d'accompagnement obligatoires

Le Conseil fédéral, suivant en cela la recommandation de la Commission fédérale LPP et de la majorité des participants à la consultation, prévoit de ne pas inscrire de mesures d'accompagnement dans la loi.

Seule une modification du processus d'accumulation du capital permettrait de compenser la réduction viagère des rentes de 5,88 % liée à l'abaissement du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,4 %. L'application de ce régime nécessiterait que l'on examine si l'accroissement de la productivité permet aux employeurs de financer les contributions supplémentaires. Dans la négative, les charges salariales devraient être financées par une réduction des salaires. Dans cette hypothèse, le salaire assuré baisserait, entraînant une réduction des rentes. Que cela soit supportable ou non pour l'employeur, sa contribution réduira désormais la somme salariale disponible pour d'éventuelles augmentations. En fin de compte, tout relèvement de cotisations devrait se répercuter sur le pouvoir d'achat des assurés.

Dans un contexte économique mondialisé, où des pressions s'exercent sur les salaires, il faut apprécier, par une pesée des intérêts, si des mesures prévues par la loi, à financer à long terme et valables pour tous les assurés, sont supportables ou si, au contraire, la compensation souhaitée ne doit pas plutôt être opérée sur une base volontaire, en fonction de la situation économique des entreprises ou au moyen d'apports privés des assurés.

De telles réflexions se justifient uniquement si l'objectif de prestations prévu par la Constitution n'est pas compromis à long terme.

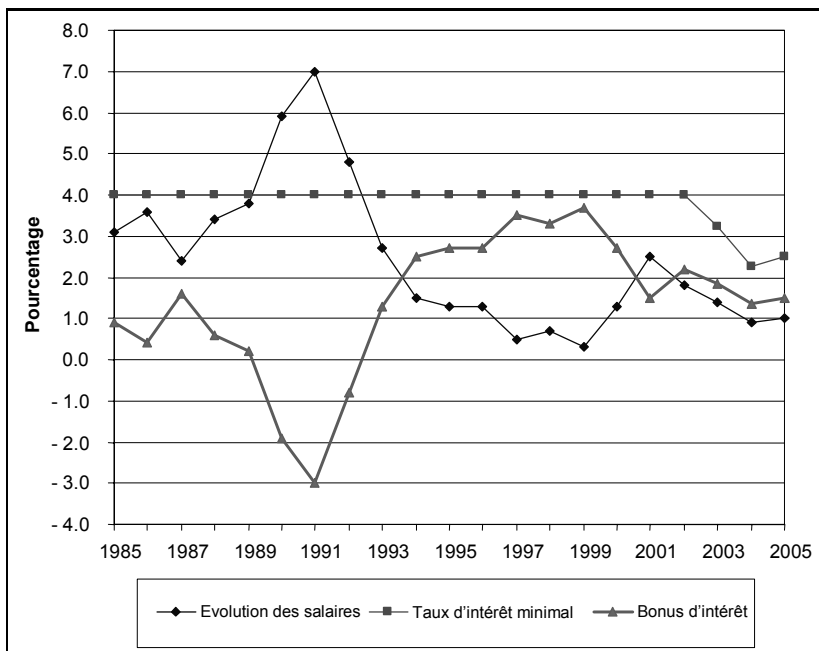
1.7.3.1 L'objectif de prestations n'est pas compromis

En tablant sur l'hypothèse simplifiée de la règle d'or (taux de croissance des salaires = taux d'intérêt), sur les bonifications de vieillesse prescrites (7, 10, 15 et 18 %) et sur un taux de conversion de 6,8 %, la rente de vieillesse peut atteindre 34 % du salaire coordonné ($500 \% * 6,8 \%$).

Les données effectives permettent de savoir si la règle d'or a pu être respectée depuis l'introduction de la LPP et de suivre l'évolution du taux d'intérêt et celle des salaires dans le régime obligatoire depuis 1985. L'accroissement général moyen des salaires a été de 2,5 % de 1985 à 2004 et les bonifications de vieillesse ont été rémunérées à un taux bien plus élevé, de 3,9 % en moyenne, en raison de l'application du taux d'intérêt minimal.

Le graphique ci-après permet de suivre l'évolution des bonus d'intérêt en fonction de celles des salaires nominaux et du taux d'intérêt minimal depuis l'introduction de la LPP jusqu'à fin 2005; à l'exception des trois années 1990 à 1992, il y a toujours eu des excédents (de 1,4 % en moyenne).

Bonus d'intérêt: différence entre l'évolution des salaires nominaux et celle du taux d'intérêt minimal, de 1985 à 2005⁵³



Le tableau qui suit indique les taux de rente pour trois assurés arrivant à la retraite à des années différentes. On suppose un salaire coordonné maximal, ainsi que deux hypothèses différentes concernant l'évolution des paramètres à partir de 2005. L'excédent généré de 1985 à 2004 par des taux d'intérêt supérieurs à l'évolution des salaires est pris en compte dans le calcul. Dès 2005, on applique soit la règle d'or, soit on admet que le taux d'intérêt dépasse le taux d'évolution des salaires de 1 %⁵⁴.

⁵³ Office fédéral de la statistique (OFS), Evolution des salaires nominaux.

⁵⁴ Voir note 51.

**Comparaison du taux de rente pour un taux de conversion minimal de 6,8 %
(ou 6,95 % en 2011) et de 6,4 %**

Homme âgé de 65 ans en	Taux de conversion minimal 6,8 % (objectif de prestations 1 ^{re} révision LPP)	Taux de conversion minimal de 6,4 % Taux de remplacement de 1985 à 2004 tenant compte du bonus d'intérêt et, de 2005 à l'âge ordinaire de la retraite,	
	Taux de remplacement 1985 jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite selon la règle d'or	de la règle d'or (2,5 %)	d'un bonus d'intérêt de 1 % (taux d'intérêt [2,5 %] > hausse des salaires [1,5 %])
2011	$390 \% \times 6,95 \% = 27,1 \%$	27,3 %	28,5 %
2014	$420 \% \times 6,8 \% = 28,6 \%$	29,0 %	31,0 %
2025*	$500 \% \times 6,8 \% = 34,0 \%$	33,5 %	38,0 %

* carrière d'assurance complète de 40 ans

Un assuré âgé de 25 ans en 1985, qui atteint l'âge ordinaire de la retraite en 2025, reçoit après 40 ans de cotisations une rente de 33,5 % du salaire coordonné – en appliquant le modèle de calcul ci-dessus, donc en tenant compte de l'évolution réelle des taux d'intérêt et des salaires jusqu'à présent, puis de la règle d'or –, équivalant presque à l'objectif antérieur de 34 %. Si le taux d'intérêt continue à se situer au-dessus de l'évolution des salaires, cet assuré pourra même toucher une rente de 38,0 % du salaire coordonné.

Si le départ à la retraite a lieu avant 2025, le taux de rente est moindre, parce que la durée d'assurance est incomplète.

Cette comparaison, réalisée avec pour base de calcul la règle d'or, montre qu'il y a de bonnes chances pour que, grâce au bonus d'intérêt, les assurés de la génération d'entrée⁵⁵ réalisent l'objectif de prestations prescrit même avec un taux de conversion réduit à 6,4 %. Cette remarque vaut aussi pour les assurés qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite avant 2025. L'avenir dira si elle s'applique également aux personnes pour lesquelles la phase de constitution du capital vient de commencer, car le taux de remplacement de 32 % selon la règle d'or ($500 \% * 6,4 \%$) doit être relevé, grâce au bonus d'intérêt, à l'objectif de rente de 34 % ($500 \% * 6,8 \%$), et cela pour les 40 années d'assurance à venir (cf. aussi ch. 1.7.4.1).

La comparaison entre le taux de rente – compte tenu des bonus d'intérêt enregistrés depuis 1985 – et l'objectif de prestations de la prévoyance professionnelle donne forcément des résultats différents selon l'année. Lors du réexamen du taux de conversion minimal en 2009, il faudra donc étudier une nouvelle fois dans quelle mesure l'objectif de prestations est atteint. Le prochain rapport ainsi que les suivants devront se prononcer sur l'évolution des hausses de salaire ou des taux d'intérêt. L'examen devra tenir compte du fait que certaines périodes d'observation peuvent présenter des valeurs négatives. Mais il leur faudra aussi, comme maintenant, montrer dans quelle mesure l'objectif de prestations est atteint même pour les assurés qui ne sont qu'au début de la phase d'accumulation du capital (génération ordinaire).

⁵⁵ Conformément à l'art. 31 LPP, font partie de la génération d'entrée les personnes qui, lors de l'entrée en vigueur de la LPP, ont plus de 25 ans et n'ont pas encore atteint l'âge ouvrant droit à la rente.

1.7.3.2 Evolution de la rente après la retraite: inflation moindre, meilleur maintien de la valeur réelle

L'abaissement du taux de conversion à 6,4 % engendre une diminution de la rente annuelle en valeur nominale. Il faut préciser ici qu'une rente libellée en montants annuels fixes (valeur nominale) se déprécie avec le temps sous l'effet de l'inflation. En conséquence, la valeur réelle de cette rente diminue.

Or, l'abaissement du taux technique à 3,35 % est lié à la prévision d'une inflation longtemps basse en moyenne, qui devrait avoir pour effet de maintenir la stabilité, observée depuis assez longtemps, de la valeur réelle de la rente servie. En cas de baisse du taux de conversion minimal, la rente aurait bien une valeur nominale plus basse mais, grâce à la persistance attendue d'une inflation basse, elle perdrait moins de son pouvoir d'achat que, au début des années 1990, les rentes calculées avec un taux de conversion de 7,2 %.

1.7.4 Mesures d'accompagnement: envisageables en cas de baisses ultérieures

Comme expliqué ci-dessus, l'objectif de prestations de la génération d'entrée peut être atteint si l'on tient compte des excédents déjà accumulés (taux d'intérêt > croissance des salaires), de sorte que des mesures d'accompagnement obligatoires ne sont pas nécessaires.

La situation d'un jeune âgé de 25 ans est plus problématique, puisqu'il n'a pas encore entamé le processus d'épargne, ni donc accumulé de bonus d'intérêt. Si l'on applique dans les calculs la règle d'or, avec un taux de conversion de 6,4 % et sans mesure d'accompagnement, le taux de rente s'élève à 32 % seulement. Pour un assuré aujourd'hui âgé de 35 ans, qui dispose de bonus d'intérêts cumulés sur cinq ans, le taux de rente équivaut à 32,2 %. Dans l'hypothèse où le taux d'intérêt continuerait à dépasser le taux de croissance des salaires, l'objectif de prestations de 34 % pourrait être atteint même avec un taux de conversion plus bas. Si cette hypothèse ne se vérifie pas ou si l'on préfère renoncer à de telles projections parce que l'incertitude est trop grande, il faudra adopter des mesures compensatoires. Si, après 2011, le taux de conversion minimal subit une baisse supplémentaire, il faudra envisager des mesures d'accompagnement, en tenant compte de l'objectif de prestations prescrit.

Nous allons montrer ci-après comment il est possible, pour la génération ordinaire, de compenser intégralement les pertes de prestations, et à quels coûts.

1.7.4.1 Compensation des pertes de prestations (génération ordinaire)

En basant le calcul sur la règle d'or, on parviendrait à une compensation intégrale si l'objectif de rente de 34 % (rapport rente LPP/salaire coordonné) était maintenu pour la génération ordinaire⁵⁶ aussi, ce qui est possible à condition que l'avoir de vieillesse accumulé au moment de l'âge ordinaire de la retraite soit supérieur de

⁵⁶ Celle dont le processus d'épargne, qui dure 40 ans, débute l'année de l'entrée en vigueur de la présente révision.

6,25 % au montant nécessaire aujourd'hui. Un avoir de vieillesse de CHF 100 000 converti au taux de minimal de 6,8 % donne une rente de vieillesse de CHF 6800 par an. Avec un taux de conversion minimal de 6,4 %, il faut un avoir de vieillesse de CHF 106 250 pour obtenir la même rente.

Cet étoffement de l'avoir de vieillesse peut se faire soit indirectement, en réduisant la déduction de coordination (en augmentant le salaire coordonné), soit directement en augmentant les bonifications de vieillesse.

Si la compensation se faisait par réduction de la déduction de coordination, comme dans la 1^{re} révision de la LPP, il faudrait ramener cette déduction de $\frac{7}{8}$ (2005/6: $\frac{7}{8}$ de CHF 25 800 = CHF 22 575) à $\frac{6}{8}$ de la rente AVS simple maximale (CHF 19 350). Si l'on relevait encore une fois le salaire coordonné de CHF 3225, on obtiendrait une compensation intégrale pour le salaire maximal assurable, avec pour effet supplémentaire que la réduction des prestations pour les salaires coordonnés inférieurs à CHF 54 825 (2005/6) serait à nouveau plus que compensée.

On obtiendrait également une compensation intégrale pour la génération ordinaire dont l'entrée dans le processus d'épargne est postérieure à l'entrée en vigueur du nouveau taux de conversion, si l'on relevait les bonifications de vieillesse régies par l'art. 16 LPP de 0,8 % ($500 \% \times 6,8 \% = 34 \% = 532 \% \times 6,4 \%$), cette augmentation pouvant aussi être modulée par tranche d'âge.

On pourrait aussi envisager une compensation partielle plutôt qu'une compensation intégrale. Les bonifications de vieillesse pourraient ainsi être relevées de 0,4 % au lieu de 0,8 %. Dans ce cas, comme l'illustre le tableau ci-dessous, le taux de rente atteindrait 33 % du salaire coordonné ($516 \% \times 6,4 \%$) au lieu de 34 %.

Tableau 9

Taux de remplacement en cas de compensation complète ou partielle (calcul modélisé sur la base d'un salaire brut LPP de 77 400 fr*)

	Compensation intégrale Augmentation de l'avoir de vieillesse de 0,8 %	Compensation partielle Augmentation de l'avoir de vieillesse de 0,4 %
Rente simple maximale AVS	CHF 25 800	CHF 25 800
Rente LPP (règle d'or)	CHF 18 667 (6,4 %)**	CHF 18 105 (6,4 %)**
Taux de rente PP en % du salaire coordonné	34 % de CHF 54 825**	33 % de CHF 54 825**
Rente totale	CHF 44 467	CHF 43 905
Taux de remplacement en % du salaire assurable maximum	57,4 % de CHF 77 400	56,7 % de CHF 77 400

* 77 400 = salaire LPP formateur de rente maximal (valeur limite 2005/2006)
 ** CHF 77 400 \cdot 22 575 (= $\frac{7}{8}$ de CHF 25 800)
 *** $532 \% \times \text{CHF } 54\,825 \times 6,4 \%$ ou $516 \% \times \text{CHF } 54\,825 \times 6,4 \%$

1.7.4.2 Réduction des prestations pour la génération de transition

Les indications ci-dessus concernant des compensations possibles se fondent sur des calculs appliqués à une génération ordinaire, c'est-à-dire à des assurés qui ont encore 40 ans de cotisation devant eux à l'entrée en vigueur du régime, sans prise en compte d'éventuels bonus d'intérêt futurs. Autant dire que de nombreux facteurs – notamment la variation du taux d'intérêt minimal et peut-être du taux de conversion minimal – pourront avoir une incidence sur la réalisation de l'objectif de rente.

Il faut distinguer de la réalisation de l'objectif de prestations constitutionnel le fait que les assurés dont la retraite est proche devront compter avec une rente plus basse sous l'effet de l'abaissement du taux de conversion minimal. Ils n'ont pas le temps matériel de compenser cette perte de prestation. Plus la durée d'assurance sous le nouveau régime est courte, plus les étapes de la réduction seront importantes et moins les mesures d'accompagnement permettront de compenser les pertes, car ces mesures sont conçues pour être appliquées durant 40 ans.

Les calculs concernant l'efficacité des mesures d'accompagnement de la 1^{re} révision LPP ont pourtant montré que, s'agissant des passages à la retraite durant les dix premières années suivant son entrée en vigueur, plus d'un tiers des pertes sont déjà compensées, à plus forte raison si le processus de baisse n'est pas encore terminé.

1.7.4.3 Mesures d'accompagnement facultatives

Pour autant qu'elles respectent le taux de conversion minimal prévu par la loi pour le régime obligatoire (art. 14 LPP et dispositions transitoires correspondantes), les institutions de prévoyance sont libres de fixer dans leurs règlements le taux de conversion comme elles l'entendent. Si leur situation le permet, l'organe responsable peut, après avoir recueilli l'avis de l'expert en prévoyance professionnelle, renoncer à abaisser le taux de conversion réglementaire complètement ou partiellement, à titre temporaire ou sur une période prolongée.

La perte de prestations évoquée au ch. 1.7.4.2 peut difficilement être suffisamment compensée au moyen de prescriptions légales à court terme, parce que les baisses effectives peuvent être très différentes selon les cas. Si les possibilités de compensation prévues par la loi sont forfaitaires et conçues pour la génération ordinaire, la marge de manœuvre est plus importante et diversifiée pour les petits groupes d'assurés.

Des solutions appropriées pour la génération de transition, de préférence propres aux caisses, doivent être trouvées et élaborées paritairement, en intégrant les partenaires sociaux.

Sur ce plan ou du côté de l'entreprise, différents types de compensation sont envisageables. D'une part, les cotisations peuvent être augmentées ou des sommes peuvent être créditées, régulièrement ou lors d'une opération spéciale (mais selon un plan bien établi), aux avoirs de vieillesse des assurés plus âgés durant la phase de constitution du capital. D'autre part, le capital de couverture peut être augmenté en une fois lors du versement de la première rente.

La loi prescrit que les rentes doivent être augmentées en fonction des possibilités financières des institutions de prévoyance. Si les revenus de la fortune dépassent les montants prévus pour l'augmentation du capital de couverture des rentes ou pour celle des réserves techniques et peuvent être imputés aux fonds libres, ceux-ci doivent être rétrocédés et revenir autant que possible aux bénéficiaires de rentes dont le montant est calculé sur la base d'un taux de conversion moins élevé.

Il convient de mentionner dans ce contexte les prescriptions des art. 36 (adaptation à l'évolution des prix) et 68a LPP (participation aux excédents résultant des contrats d'assurance), en rappelant que les participations aux excédents versées aux institutions de prévoyance sont disponibles pour des prestations complémentaires uniquement lorsque les réserves techniques et les réserves de fluctuation de valeur sont suffisamment importantes.

1.7.4.4 Coûts LPP et coûts effectifs d'une compensation intégrale

A quelles répercussions financières faudrait-il s'attendre si des mesures d'accompagnement étaient prises? En vertu de l'art. 49, al. 1, LPP, les institutions de prévoyance sont libres d'adopter le mode de financement des prestations qui leur convient, sous réserve des prescriptions de l'art. 66, al. 1, LPP sur la part respective des cotisations des employeurs et des salariés; sont également importantes pour ce partage des cotisations les dispositions de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)⁵⁷, et en particulier l'art. 17 sur le montant minimal versé lors de la sortie d'une institution de prévoyance.

Le cadre légal étant posé, le tableau ci-dessous indique tout d'abord les coûts LPP annuels, aux prix de 2005, qu'occasionnerait un relèvement de 0,8 % des bonifications de vieillesse. Les coûts des bonifications supplémentaires et ceux relatifs au risque sont indiqués séparément. On voit sur l'exemple des trois dates choisies que les coûts peuvent varier selon les périodes.

Il faut rappeler à cet égard que les coûts (cotisations) sont en règle générale supportés à parts égales par l'employeur et par l'assuré et crédités à l'avoir de vieillesse sous la forme de bonifications de vieillesse. Les cotisations pour bonifications de vieillesse indiqués sous forme de coûts doivent donc être considérées comme de l'épargne supplémentaire.

⁵⁷ RS 831.42

Coûts LPP et coûts supplémentaires effectifs dus à la hausse des bonifications de vieillesse de 0,8 point

Origine des coûts	Coûts supplémentaires pour la LPP		
	2011 (millions de fr.)	2025 (millions de fr.)	2045 (millions de fr.)
Bonifications de vieillesse	966	1055	1142
Risque*	164	179	196
Total	1130	1234	1338

Origine des coûts	Coûts supplémentaires effectifs		
	2011 (millions de fr.)	2025 (millions de fr.)	2045 (millions de fr.)
Bonifications de vieillesse	436	468	503
Risque*	76	81	88
Total	512	549	591

* Le taux des primes de risque est de 0,128 % (=2 % * [532/500-1]) des salaires coordonnés (2 % de risque).

S'agissant des coûts LPP supplémentaires, on part de l'idée qu'il convient de soumettre tous les assurés au prélèvement d'un supplément de cotisations de 0,8 % pour les bonifications de vieillesse et les cotisations pour risque correspondantes dans le domaine obligatoire. Les institutions de prévoyance qui assurent aussi la prévoyance plus étendue peuvent recourir au financement provenant du domaine subobligatoire, ce qui revient, partiellement du moins, à un transfert d'une partie de la prévoyance du régime subobligatoire vers l'obligatoire. Les coûts supplémentaires effectifs (compte tenu de la prévoyance subobligatoire existante) devraient représenter une petite moitié des coûts LPP supplémentaires, mais tout de même 500 à 600 millions de francs par an en tout.

En cas de compensation partielle de la réduction de rente, les coûts LPP et les coûts effectifs diminuent en proportion. Si par exemple les avoirs de vieillesse au sens de l'art. 16 LPP étaient relevés de 0,4 % au lieu de 0,8 %, il y aurait lieu de compter avec des coûts de 250 à 300 millions de francs par année.

1.7.5 Appréciation finale

On ne peut prévoir l'évolution future de l'économie, ni celle des marchés financiers. Toutefois, de l'avis de nombreux économistes, il est probable que les taux d'intérêt nominaux dépasseront les taux d'évolution des salaires à l'avenir également. Les hypothèses adoptées concernant les rendements attendus en relation avec le taux de conversion se fondent sur les mêmes réflexions. Cela laisse à penser que l'objectif de prestations de 34 % pourrait être maintenu, même en cas de diminution du taux de conversion minimal à 6,4 %, grâce aux bonus d'intérêt des années précédentes et

sans mesures d'accompagnement. Ce sera aux rapports destinés à l'Assemblée fédérale (cf. l'exigence expresse du projet d'art. 14, al. 2, LPP) de dire si cette hypothèse se confirme et si l'on peut continuer de se passer de mesures d'accompagnement.

1.8 Traitement des interventions parlementaires

Le 1^{er} octobre 2003, le Conseil des Etats a accepté le point 1 de la motion 03.3438 présentée par sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-CE). Le 6 décembre 2004, le Conseil national a fait sienne la décision de la Chambre haute, donnant ainsi mandat au Conseil fédéral de «proposer sans délai à l'Assemblée fédérale une révision de la prévoyance professionnelle prévoyant (...) un réexamen du taux de conversion en fonction de ses données techniques et, si nécessaire, une adaptation dudit taux à la situation qui prévaut aujourd'hui». La motion ayant été traitée, elle peut être classée.

Il convient de considérer par ailleurs la motion 02.3160 de la conseillère nationale Egerszegi-Obrist «Taux de conversion. Nouvelle méthode de saisie statistique» du 22 mars 2002, que le Conseil national a transformée en postulat le 21 juin 2002. Elle charge le Conseil fédéral d'élaborer sans tarder un projet de saisie des données statistiques qui permettront de calculer le taux de conversion LPP de la manière la plus juste possible.

Depuis cette intervention parlementaire, la situation sur le front des données s'est nettement améliorée avec la publication des bases techniques supplémentaires LPP 2000 et 2005, qui tiennent compte des expériences de grandes institutions de prévoyance de droit privé. Le rapport du groupe de travail de novembre 2004 présente les bases pertinentes pour le choix du taux d'intérêt minimal. Il commente également les différentes tables (CFA 2000, VZ 2000, LPP 2000, KT 95), leurs différences matérielles et la fréquence de leur publication. Les collectes de données actuelles vont être poursuivies et intensifiées. Les publications auront lieu tous les cinq ans (au lieu de tous les dix ans comme aujourd'hui) et les ensembles considérés comprendront les effectifs d'institutions de prévoyance supplémentaires.

Le réexamen régulier et périodique du taux de conversion minimal ne doit pas, à l'avenir non plus, se baser sur des données uniformisées à l'échelle suisse. Il appartient à l'OFAS et à l'OFAP d'analyser et de coordonner en réseau les données biométriques élaborées séparément, la multiplicité des bases permettant précisément d'établir une comparaison valable. Les données statistiques sont ainsi disponibles en quantité suffisante, rendant inutiles de coûteuses statistiques spéciales additionnelles. Le législateur dispose de bases suffisantes pour déterminer un taux de conversion minimal approprié, sans qu'il semble nécessaire d'élaborer un autre système. Le postulat peut donc être classé.

Art. 13, al. 1

Le texte en vigueur indique l'âge ordinaire ouvrant le droit à des prestations de vieillesse. Il s'ensuit que, pour les femmes, l'âge ordinaire de la rente LPP est encore de 62 ans révolus. En raison de la let. e des dispositions transitoires de la modification du 3 octobre 2003 (1^{re} révision LPP), il a été décrété par voie d'ordonnance⁵⁸ que l'âge ordinaire de la retraite des femmes dans l'AVS⁵⁹ valait aussi comme âge ordinaire de la retraite des femmes dans la LPP, et ce seuil a été relevé à 64 ans. La disposition transitoire ne règle cependant que la coordination avec la 11^e révision de l'AVS. Elle ne porte donc pas sur les adaptations de l'âge de la retraite résultant de révisions ultérieures de l'AVS.

Dorénavant, la coordination de l'âge de la retraite LPP avec celui de l'AVS doit être conçue de telle sorte que plus aucune règle spécifique de coordination ni aucune modification d'ordonnance ne soient nécessaires: lorsqu'une révision de l'AVS dans ce domaine entre en vigueur, elle devra en même temps prendre effet dans la prévoyance professionnelle.

Il n'est donc plus nécessaire d'anticiper dans des dispositions transitoires de la LPP des règles et des dates, incertaines au moment de la rédaction du projet, liées à la 11^e révision de l'AVS: ces modifications auront automatiquement effet. Cela vaut aussi pour de futures révisions de l'AVS portant sur l'âge ordinaire de la retraite des hommes et des femmes.

Ainsi, la référence à la LAVS faite à l'art. 13, al. 1, dans sa nouvelle formulation rend caduque la let. e des dispositions transitoires citée ci-dessus.

Art. 14, al. 2 et 3

Aux termes de l'al. 2, le taux de conversion minimal s'élève à 6,4 % au lieu de 6,8 % selon le droit actuel.

La référence à l'âge ordinaire de la retraite établit l'âge auquel ce taux de conversion minimal est applicable. Cette disposition sert simultanément de base pour les adaptations du taux de conversion au sens de l'art. 13, al. 2, en cas de retraite anticipée.

L'âge n'est pas indiqué, ce qui est nouveau. Il est ainsi garanti dans le droit ordinaire (lorsque le délai transitoire sera échu), et sans dispositions transitoires supplémentaires, que tous les assurés qui atteignent l'âge ordinaire de la retraite seront au bénéfice d'un taux de conversion minimal unique, et cela même si l'âge ordinaire de la retraite applicable aux hommes et aux femmes est différent, comme aujourd'hui (hommes: 65 ans; femmes: 64 ans). La mention des hommes et des femmes dans la disposition établit expressément que le taux de conversion minimal n'est pas discriminatoire, à savoir que c'est une valeur mixte qui sera applicable.

Des dispositions transitoires s'imposent malgré tout, dans lesquelles le législateur prescrit en quel laps de temps et en combien d'étapes procéder à la réduction du taux de conversion minimal. L'utilisation de taux de conversion distincts est possible

⁵⁸ Art. 62a OPP 2

⁵⁹ Art. 21, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS).

durant la phase d'introduction, mais seulement pendant celle-ci, en raison de la situation actuelle en matière d'âge ordinaire de la retraite pour les hommes et pour les femmes.

De plus, le dispositif choisi garantit que les modifications de l'âge ordinaire de la retraite postérieures à la 11^e révision de l'AVS ne rendront pas inapplicable le taux de conversion minimal, ni n'entraîneront de lacune de cotisations à combler ensuite par une procédure accélérée.

Aux termes de l'*al.* 3, le Conseil fédéral présente tous les cinq ans – et non plus tous les dix ans –, à partir de 2009, un rapport pour déterminer le taux de conversion des années suivantes. Le premier rapport paraîtra suffisamment tôt, en sorte que l'on dispose avant la fin de la période d'introduction – donc avant que le taux cible de 6,4 % soit atteint – des résultats les plus récents et que l'on puisse procéder si nécessaire à une nouvelle adaptation sans interruption notable, vu les incertitudes actuelles. Un premier réexamen en 2009 (au lieu de 2011 comme prévu par la loi en vigueur) devrait répondre à ces exigences. Ainsi, le rapport paraîtrait déjà selon le rythme prévu, soit cinq ans après le rapport de novembre 2004.

Le but du rapport est de montrer l'évolution récente des bases techniques sur lesquelles repose le réexamen du taux de conversion minimal. Il s'agit de données biométriques (évolution de l'espérance de vie, etc.) et de données ayant trait au marché des capitaux (expectatives de rendement). Les informations contenues dans le rapport permettront aussi de savoir si l'objectif de prestations de la prévoyance professionnelle (selon la règle d'or, env. 34 % du salaire coordonné) ou l'objectif commun de l'AVS et de la prévoyance professionnelle selon l'art. 113 Cst. (maintenir de manière appropriée le niveau de vie antérieur, ce qui suppose un taux de remplacement d'environ 60 % du salaire LPP assurable maximal) est atteint ou non pour la génération ordinaire (cf. aussi l'art. 196, ch. 11, des dispositions transitoires Cst.). En cas d'écart, le rapport esquissera les mesures envisageables.

Il informera aussi sur le bonus d'intérêt capitalisé depuis l'introduction de la LPP (1985), indiquant si celui-ci a pu être augmenté. Ce bonus, qui s'accumule lorsque le taux d'intérêt auquel est rémunéré l'avoir de vieillesse est supérieur à la croissance des salaires durant la même période, joue un rôle dans les prestations. Il se peut toutefois que des taux d'intérêt bas en période de forte augmentation des salaires génèrent un malus d'intérêt et, partant, une baisse des prestations. Il s'agit donc d'indiquer les écarts à la règle d'or.

Les prescriptions ci-dessus relatives au contenu du rapport sont impératives, mais pas forcément exhaustives. Il est tout à fait imaginable de compléter le rapport par des éléments d'actualité en relation avec le taux de conversion minimal, même si la loi ne les mentionne pas.⁶⁰

Art. 16

Pour les taux des bonifications de vieillesse aussi, il s'agit d'éviter un mécanisme générant des lacunes dans la réglementation si l'âge ordinaire de la retraite est relevé. C'est pourquoi l'indication de l'âge de 65 ans est remplacée par le terme d'âge ordinaire de la retraite. Si celui des femmes était prochainement relevé à 65 ans⁶¹, le

⁶⁰ Cf. ch. 1.6.4 Contenu du rapport.

⁶¹ Cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version) du 21 décembre 2005.

taux applicable aux bonifications de vieillesse serait alors de 18 % du salaire coordonné.

Art. 24, al. 2

Le taux de conversion minimal s'applique aussi au calcul de la rente d'invalidité. En cas d'invalidité, on ajoute à l'avoir de vieillesse la somme des bonifications de vieillesse qui auraient été versées jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, mais sans intérêts. La base de calcul est le salaire coordonné de la dernière année d'assurance avant la survenance du cas de prévoyance (art. 24, al. 3 et 4, LPP). L'avoir de vieillesse ainsi calculé est alors transformé en rente à vie au moyen du taux de conversion minimal en vigueur à ce moment-là.

Dans cette disposition également, l'âge de 65 ans a été remplacée par le terme d'âge ordinaire de la retraite: l'automatisme est ainsi aussi étendu à la rente d'invalidité. Etant donné que la rente pour enfant et la rente de conjoint découlent de la rente de vieillesse ou d'invalidité, l'automatisme concerne aussi ces rentes. La technique législative ne requiert pas de renvoi aux dispositions transitoires, bien que celles-ci soient prévues. Le renvoi est donc supprimé.

Dispositions transitoires de la modification du ...

La *let. a* reprend telle quelle la *let. a* de la disposition transitoire de la modification du 3 octobre 2003, ce qui garantit que le taux de conversion minimal ne déploiera ses effets qu'au moment de la transformation de l'avoir de vieillesse en rente et qu'il n'a pas d'influence sur les rentes en cours.

La *let. b* reprend, s'agissant de la tâche du Conseil fédéral, la *let. b*, al. 1, de la disposition transitoire de la modification du 3 octobre 2003, avec les modifications suivantes: le taux de conversion minimal de 6,4 % remplace celui de 6,8 % et le nombre d'étapes prévues pour la baisse de ce taux est réduit de dix (réductions en dix ans, soit du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} janvier 2014) à quatre (réduction en trois ans, soit du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} janvier 2011). Cette disposition rend caduc le processus de réduction du taux prévu lors de la 1^{re} révision LPP et le remplace par de nouvelles règles applicables aux rentes de vieillesse et d'invalidité. Du fait de la mention à l'art. 24, al. 2, LPP d'un taux de conversion analogue pour les rentes de vieillesse et les rentes d'invalidité, la délégation de compétence au Conseil fédéral vaut aussi pour les rentes d'invalidité, de sorte que l'al. 3 en vigueur ne doit pas être revu. La possibilité d'un taux de conversion minimal différent pour les femmes et les hommes pendant la période d'introduction est mentionnée dorénavant à l'al. 1 (au lieu de l'al. 2). Cette éventualité découle obligatoirement des positions de départ différentes des hommes et des femmes lors de l'entrée en vigueur, ainsi que du relèvement de l'âge ordinaire de la retraite des femmes, qui devrait survenir durant cette période. Au terme de la période d'introduction, le taux de conversion minimal à l'âge ordinaire de la retraite sera de 6,4 % pour les hommes et les femmes.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération et des cantons

Les avis des participants à la consultation sur les conséquences financières pour la Confédération et les cantons peuvent se résumer ainsi: un abaissement du taux de conversion minimal aboutit toujours à une baisse des recettes fiscales.

En raison de l'absence de mesures d'accompagnement, l'abaissement du taux de conversion minimal n'a de conséquences financières directes, côté dépenses, ni pour la Confédération ni pour les cantons, à moins que dans les caisses de pensions de droit public les employeurs de droit public ne prennent de leur propre chef des mesures de compensation.

Côté recettes en revanche, il y aura, par les pertes que l'on vient d'évoquer, des incidences indirectes sur l'impôt fédéral direct et sur les impôts cantonaux, puisque les prestations de rente des nouveaux rentiers seront de 5,88 % plus basses. Si les assurés décident de compenser cette réduction des prestations par des cotisations ou des versements plus élevés assortis de déductions fiscales, il devrait tout de même en résulter des pertes de recettes fiscales, suivant le montant et la fréquence des versements compensatoires, même si le niveau de la rente est maintenu. Si les retraits de l'avoir de vieillesse en capital plutôt que sous forme de rentes se multiplient, les effets s'en feront également sentir au niveau des recettes fiscales. Comme la modification de la loi ne concerne que le régime obligatoire et les nouveaux rentiers, les conséquences financières pour la Confédération et les cantons devraient rester modérées.

Au nombre des incidences indirectes, on ne peut pas exclure une augmentation des charges due aux éventuelles prestations compensatoires versées au titre des prestations complémentaires à l'AVS/AI et des prestations supplémentaires. Toutefois, ces charges additionnelles – étant entendu que l'on ne considère ici que celles dues à la modestie des rentes et non celles résultant, par exemple, de la hausse des coûts de la santé ou des coûts de séjour en home – resteront limitées, et ce pour deux raisons: d'une part, les prestations des 2^e et 3^e piliers augmentent constamment et par conséquent réduisent en général le besoin de prestations complémentaires; de l'autre, la majorité⁶² des nouveaux bénéficiaires de PC ne devraient, comme aujourd'hui, pas toucher de prestations du 2^e pilier ou alors des prestations très faibles et de ce fait ils n'entrent pas en ligne de compte. Quant aux nouveaux rentiers touchant une rente LPP réduite, ils n'auront en général droit à des prestations complémentaires que lorsqu'ils entrent en institution, celles-ci étant alors destinées à parer aux insuffisances de financement. Toutefois, cet effet ne se fera guère sentir les dix premières années, car l'entrée en institution a lieu d'habitude à un âge avancé.

⁶² Cf. OFAS, Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2005, tableau 4.6.2.

3.2 Conséquences dans le domaine de l'informatique

Les systèmes informatiques servant à la gestion du domaine obligatoire doivent être modifiés pour tenir compte de l'abaissement du taux de conversion minimal. Toutefois, le régime transitoire actuel, avec ses taux de conversion qui varient en fonction de la classe d'âge, requiert d'ores et déjà une adaptation annuelle, si bien que le nouveau régime légal n'occasionnera pas de travail supplémentaire.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

Le taux de conversion, qui sert à transformer le capital en rente lorsqu'un cas de prévoyance se réalise, est un paramètre central du système par capitalisation. Or, la «juste» valeur du taux de conversion ne peut pas être déterminée ex ante. On peut seulement l'estimer à l'aide d'une modélisation sur la base d'hypothèses concernant les futures valeurs biométriques (espérance de vie) et le futur rendement du capital à long terme (taux d'intérêt technique). Le jeu de l'offre et de la demande sur le marché des assurances (n'oublions pas que les assureurs-vie doivent travailler avec les mêmes incertitudes) n'offre pas d'alternative aux modèles «de laboratoire» pour déterminer de manière plus fiable le «juste» taux de conversion, en raison des imperfections caractéristiques de ce type de marché (asymétrie de l'information, sélection des risques, recherche du bénéfice).

Comme tout écart entre le taux appliqué et le taux «juste» a d'importantes conséquences économiques et sociales et que ni le marché ni la science actuarielle ne sont en mesure de déterminer clairement le taux «juste», l'intervention de l'Etat se justifie à double titre:

- d'une part, il doit intervenir comme arbitre dans les débats controversés sur les bases à utiliser pour déterminer le taux de conversion minimal;
- d'autre part, il a une responsabilité constitutionnelle dans le domaine de la prévoyance vieillesse⁶³. Si le taux légal est trop élevé, il compromet la capacité financière des institutions de prévoyance. S'il est trop bas, il réduit de façon injustifiée le niveau de la prévoyance et l'on risque ainsi de ne pas atteindre l'objectif de prestations prescrit. Dans les deux cas, le mandat constitutionnel ne serait pas respecté et la Confédération devrait intervenir à temps par des mesures correctives.

3.3.2 Conséquences pour les différents groupes sociaux

3.3.2.1 Assurés

La réduction du taux de conversion minimal vise à ce que le capital de couverture des rentes servies aux nouveaux rentiers soit suffisant pour le versement de rentes viagères, compte tenu de l'augmentation constante de la longévité et de prévisions prudentes concernant les marchés financiers. Si le capital de couverture des rentes

⁶³ Lors de l'introduction de la LPP, le législateur a préféré fixer dans la loi le taux de conversion minimal plutôt qu'un objectif de prestations.

devait se révéler insuffisant, autrement dit si le taux de conversion minimal restait durablement trop élevé, ce sont les assurés qui devraient tôt ou tard parer à l'insuffisance de financement des rentes en cours par des contributions d'assainissement ou par d'autres mesures. Vu sous cet angle, l'abaissement du taux de conversion réduit les risques d'insuffisance des recettes et profite en ce sens aux assurés, tant actuels que futurs.

Les institutions de prévoyance restent libres de prévoir et de financer des mesures d'accompagnement adaptées à leur situation financière pour compenser la diminution des rentes résultant de la réduction du taux de conversion. Selon le type de mesures, le niveau des salaires (en cas de report des charges supplémentaires de l'employeur sur le niveau des salaires bruts) et bien sûr le niveau des salaires nets des assurés (salaires bruts moins cotisations au 2^e pilier à charge des salariés) pourraient diminuer.

3.3.2.2 Invalides

Le nouveau taux de conversion s'applique aussi bien au calcul de la rente de vieillesse qu'à celui de la rente d'invalidité. Il s'ensuit que la rente d'invalidité du 2^e pilier des nouveaux rentiers est plus basse, avec les répercussions que cela pourrait entraîner sur les prestations des PC à l'AI.

3.3.2.3 Nouveaux rentiers

Seuls les nouveaux bénéficiaires de rentes de vieillesse, de survivant ou d'invalidité sont touchés par les modifications du taux de conversion.

En ramenant progressivement le taux de conversion à 6,4 % et en l'absence de mesures compensatoires, on réduira le montant de la rente LPP proportionnellement à la baisse du taux de conversion.

Trois éléments sont à prendre en compte, qui réduisent l'ampleur effective des diminutions de prestations:

- l'inflation est moindre qu'au début des années 1990, ce qui facilite le maintien du pouvoir d'achat des rentes (fixées en valeur nominale et généralement non indexées automatiquement);
- le taux d'intérêt pourrait rester supérieur à l'augmentation nominale du salaire, et cette dérogation à la «règle d'or» permet d'atteindre un taux de rente plus élevé;
- de nombreuses caisses, notamment les fondations collectives des assureurs-vie et les caisses autonomes enveloppantes, ont déjà adapté leurs taux de conversion aux réalités biométrique et économique (les prescriptions minimales légales étant réservées).

Avec la 1^{re} révision LPP, l'abaissement progressif du taux de conversion de 7,2 à 6,8 %, au terme d'un délai de transition relativement long caractérisé par des réductions successives annoncées à l'avance, devait permettre aux assurés de fixer leur plan de retraite en connaissance de cause et d'adapter au besoin leur comportement

sur le marché du travail et les montants de leur épargne privée. Le projet de loi présenté ici rendra de telles adaptations plus difficiles, surtout pour les salariés âgés.

Les assurés pourraient de ce fait être incités à opter plus souvent pour une prestation de vieillesse versée sous forme de capital, comme le prévoit la plupart des caisses de pensions dans leur règlement et comme la loi le prévoit désormais pour une partie du capital de vieillesse. Ce n'est toutefois pas souhaitable, car l'option retrait du capital reporte entièrement le risque de longévité et les risques inhérents aux marchés financiers sur le bénéficiaire. Cela peut engendrer à terme, si le capital s'avère insuffisant, une prise en charge de ses besoins financiers par la collectivité, par les prestations complémentaires à l'AVS ou l'aide sociale, dans une plus grande mesure qu'avec des rentes récurrentes. Par ailleurs, une multiplication des versements sous forme de capital peut, par un phénomène d'anti-sélection, engendrer des charges plus élevées pour les institutions de prévoyance (les bons risques quittant la caisse), ce qui pourrait entraîner, à terme, une adaptation des bases techniques.

3.3.2.4 Entreprises

Le maintien de la compétitivité des entreprises suisses, soumises à la concurrence internationale sur le marché intérieur et à l'étranger, exige la maîtrise des coûts salariaux annexes, et notamment de ceux liés au 2^e pilier. Aussi les entreprises ont-elles tout intérêt à ce que le financement du 2^e pilier repose sur des bases saines et prévisibles. Il faut leur éviter d'avoir à financer ultérieurement l'assainissement de leur institution de prévoyance. L'équilibre financier de cette dernière est aussi un atout non négligeable en matière de recrutement.

En raison des règles comptables internationales (IFRS/US GAAP), une couverture insuffisante des engagements d'une institution de prévoyance peut avoir un impact négatif sur les ressources financières d'une entreprise. Vue sous cet angle, la fixation de paramètres techniques adéquats garantit à long terme que l'institution de prévoyance des entreprises cotées en bourse n'influera pas négativement sur le cours de leurs actions ni sur la cotation de leurs emprunts.

3.3.2.5 Institutions de prévoyance

Le taux de conversion doit garantir à long terme la capacité de risque des institutions de prévoyance. Il doit donc être fixé de telle sorte que le rendement attendu fondant le taux d'intérêt technique puisse être atteint par une politique de placement raisonnable et une prise de risque mesurée. Si l'on admet en même temps que le taux de conversion actuel ne correspond plus sur la durée à la réalité des marchés financiers et qu'une réduction du taux technique est souhaitable, on peut être amené à réévaluer à la hausse le capital de couverture des rentes en cours et le capital de couverture des droits acquis par les assurés (en primauté des prestations). Selon l'estimation de l'expert en prévoyance professionnelle, cela pourrait conduire, si les réserves techniques sont insuffisantes, à une détérioration du taux de couverture, voire à un découvert et donc à la nécessité de prendre des mesures d'assainissement. En pareil cas, l'organe suprême de l'institution de prévoyance doit être attentif aux risques de redistribution.

3.3.3 Conséquences macro-économiques

L'abaissement du taux de conversion est nécessaire pour la stabilité du système de prévoyance professionnelle. Le statu quo (maintien en l'état de la 1^{re} révision LPP) aurait des conséquences macro-économiques plus désavantageuses car tout retard dans l'adaptation du taux de conversion minimal augmente la probabilité de devoir prendre ultérieurement des mesures plus draconienne que celles proposées aujourd'hui.

Au niveau macro-économique, on peut distinguer plusieurs effets du projet de révision qui auront des répercussions sur l'économie réelle (croissance du PIB), d'une part via l'offre et le coût des facteurs de production travail et capital et, d'autre part, via l'évolution des revenus disponibles pour la consommation ou pour l'épargne.

3.3.3.1 Marché des capitaux

Si la réduction des prestations est compensée par une contribution d'épargne plus élevée dans le 2^e pilier ou par davantage d'épargne privée, alors le marché des capitaux disposera de plus d'argent, ce qui devrait contribuer, toutes choses égales par ailleurs, à faire pression sur les taux d'intérêt.

3.3.3.2 Revenus

On peut s'attendre à brève échéance à d'assez faibles réductions de revenus pour les rentiers, car l'abaissement du taux de conversion n'affectera que les prestations des nouveaux rentiers. Plusieurs éléments concourront en outre à maintenir le pouvoir d'achat, notamment la baisse tendancielle de l'inflation et, partant, les rendements réels relativement élevés du capital privé. La consommation sera en outre soutenue par la possibilité de puiser davantage dans l'épargne privée.

3.3.3.3 Croissance

Au total, les effets sur la croissance économique seront négligeables, avec peut-être de faibles retombées positives sur les investissements et l'offre de travail, et de faibles répercussions négatives sur la consommation.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet a été annoncé au nombre des objets des grandes lignes dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007⁶⁴.

⁶⁴ FF 2004 1062 1085

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La *compétence législative* de la Confédération en matière de prévoyance professionnelle découle de l'art. 113, al. 1, Cst. Les principes définis à l'al. 2, notamment celui de l'objectif de prestations (let. a), sont déterminants.

L'*objectif de prestations* de l'AVS/AI est décrit à l'art. 111 Cst., qui traite des prestations de l'AVS/AI, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle. Ces trois régimes constituent les trois piliers qui, ensemble, doivent garantir une prévoyance vieillesse *suffisante*. L'art. 113, al. 2, let. a, Cst. (tout comme auparavant l'art. 34^{quater} aCst.) précise l'objectif de prestations des deux premiers piliers, l'AVS/AI et la prévoyance professionnelle. Ensemble, ils doivent permettre à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur, les rentes de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité devant couvrir de manière appropriée les besoins vitaux.

Le caractère approprié se réfère au plafond qu'il faut fixer à la sécurité sociale⁶⁵. Le message du 10 novembre 1971 relève par ailleurs que «le niveau de vie antérieur est maintenu, d'une manière générale, si une personne seule touche un revenu de substitution égal à 60 % au moins de son dernier revenu brut du travail».

En vertu de l'art. 111, al. 2, Cst., la Confédération veille à ce que l'AVS/AI fédérale et la prévoyance professionnelle puissent remplir leur fonction de manière durable. Le but de cette disposition est d'éviter un déséquilibre entre le 1^{er} et le 2^e piliers.

La LPP elle-même ne prévoit pas d'objectif de prestations rigide au sens d'une primauté des prestations; les prestations sont plutôt fonction des bonifications de vieillesse ou des cotisations (ce que l'on appelle la primauté des cotisations), du taux d'intérêt minimal et du taux de conversion minimal. Grâce aux bonus d'intérêt cumulés jusqu'à fin 2004, l'objectif de rente, qui est actuellement de 34 % du salaire coordonné, n'est pas compromis même avec un taux de conversion minimal de 6,4 %, comme expliqué au ch. 1.7.3.1.

Le maintien de l'objectif de prestations commun à l'AVS et à la LPP peut être modélisé sous la forme du taux de remplacement, exprimé en pourcentage du salaire assurable maximal, la prestation AVS étant égale à la rente AVS maximale simple. Avec le taux de conversion minimal de 6,8 % prévu par la 1^{re} révision LPP, le taux de remplacement est de 57,4 % grâce au relèvement du salaire coordonné; il est donc même légèrement supérieur à celui obtenu avec le taux de conversion minimal initial de 7,2 % (cf. tableau 7).

Avec un taux de conversion de 6,4 %, le taux de remplacement ainsi calculé est de 56 %. Mais si, à l'avoir de vieillesse maximal possible constitué de 1985 à 2004, y compris les bonus d'intérêt cumulés, on ajoute les bonifications de vieillesse attendues jusqu'en 2025, on obtient un taux de remplacement de 57 %, valeur guère inférieure au taux de remplacement modélisé de 57,3 obtenu jusqu'ici (sans bonus d'intérêt).

⁶⁵ Message du 10 novembre 1971 à l'appui d'un projet portant modification de la constitution dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, FF 1971 II 1609 s.

Compte tenu du taux de remplacement, on peut estimer que l'objectif de prestations est atteint, d'autant plus qu'une certaine marge de manœuvre existe⁶⁶ et que le message de 1971 indique expressément qu'il ne faut pas interpréter cette conception de façon absolue.

Le taux de remplacement, comme le taux de rente, est une variable indicative appropriée pour déterminer si, en raison de modifications des paramètres des prestations, il convient de prendre les mesures visées à l'art. 1, al. 2, LPP. Le rapport d'octobre 1995 sur les trois piliers⁶⁷ mettait déjà en doute que le taux de remplacement de 60 % du dernier salaire permette aux bas revenus également de maintenir leur niveau de vie antérieur. Les commissions parlementaires ont repris ces réflexions, si bien que la réduction du taux de conversion minimal dans la 1^{re} révision LPP s'est effectuée par l'extension du salaire coordonné et a par conséquent entraîné le relèvement du taux de rente dans la plage de revenu inférieure.

5.2 Compatibilité avec le droit européen

Le droit communautaire opère une distinction entre régimes de retraite légaux et régimes privés. Les régimes de retraite privés englobent aussi bien la prévoyance professionnelle que la prévoyance individuelle. Si l'on applique la systématique du droit de la CE au régime suisse de prévoyance vieillesse, l'AVS et la prévoyance professionnelle obligatoire sont des régimes de retraite légaux alors que la prévoyance professionnelle surobligatoire et le 3^e pilier sont des régimes privés.

Le présent message traite de la problématique du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Il faut donc se référer au droit communautaire pertinent pour les régimes légaux de retraite. Le droit communautaire prévoit la coordination des régimes légaux de retraite au moyen du Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (mis à jour par le Règlement n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, JOCE n° L 28 du 30.1.1997, p. 1, modifié en dernier lieu par le Règlement n° 631/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, JOCE n° L 100 du 6.4.2004, p. 1). Il ne prévoit pas en revanche leur harmonisation. Les Etats membres conservent la faculté de déterminer le champ d'application personnel, l'étendue et le genre de prestations, les modalités de financement et l'organisation de leurs régimes, sous réserve de la directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (JOCE n° L 6 du 10.1.1979, p. 24).

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Suisse, d'une part, et la CE et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes⁶⁸ prévoit la coordination du régime suisse de sécurité sociale avec celui des Etats membres sur le modèle de la

⁶⁶ Brühwiler, «Die betriebliche Personalvorsorge in der Schweiz», p. 163, avec des références.

⁶⁷ Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, in: Aspects de la sécurité sociale n° 10/95, en particulier p. 27.

⁶⁸ RS 0.142.112.681

réglementation en vigueur dans la CE. La problématique traitée dans le présent message n'est pas touchée par le droit de coordination.

Le projet de loi doit également être examiné au regard du droit de la CE et de la directive 79/7, même si celle-ci ne lie pas la Suisse. Le droit suisse est compatible avec cette directive car le projet de loi prévoit l'application du même taux de conversion pour les hommes et les femmes.

5.3 Rapport avec la nouvelle péréquation financière

Le projet n'a aucune influence sur la péréquation financière.

5.4 Délégation de compétences législatives

Aux termes de la disposition transitoire de la modification du ..., let. b, le Conseil fédéral fixe le taux de conversion minimal durant la période d'introduction.

5.5 Rapport avec la LPGA

A quelques rares exceptions près, qui concernent la coordination et la prise en charge provisoire des prestations⁶⁹, la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁷⁰, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, ne s'applique pas à la prévoyance professionnelle (cf. art. 2 LPGA). La présente modification ne concerne ni la coordination, ni la prise en charge provisoire des prestations.

⁶⁹ Cf. Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 66 du 17 janvier 2003, ch. 397 (OFAS).
⁷⁰ RS 830.1

Message concernant la modification de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (adaptation du taux de conversion minimal)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	06.092
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.2006
Date	
Data	
Seite	8969-9026
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 136

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.