

**Message
concernant la révision de l'article 33
de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle
vieillesse, survivants et invalidité (LPP)**

du 20 octobre 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet de loi à l'appui de la modification de l'article 33 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, en vous proposant de l'accepter.

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

20 octobre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale prescrit que les personnes appartenant à la génération d'entrée devront pouvoir bénéficier des prestations minimales légalement prescrites dans un délai allant de 10 à 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle. Bien que cette disposition constitutionnelle ne soit pas compatible dans sa teneur actuelle avec la primauté des bonifications de vieillesse instaurée par la loi fédérale du 25 juillet 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), il convient d'améliorer les prestations en faveur des personnes à revenus modestes et des assurés d'un certain âge au sens de l'objectif défini à l'article 34^{quater}, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, qui est de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur.

Les articles 31 à 33 LPP constituent la base légale permettant principalement aux personnes d'un certain âge appartenant à la génération d'entrée et ayant des revenus modestes de bénéficier d'une amélioration des prestations. L'article 33 LPP règle, au sens d'une disposition d'introduction, les prestations minimales pour les cas d'assurance qui surviennent au cours des neuf années suivant l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire jusqu'à fin 1993. Cette limitation à neuf ans est une erreur. On ne comprend en effet pas très bien pourquoi – en supposant que la révision de la LPP soit achevée au 1^{er} janvier 1995 – il ne faudrait plus accorder de bonifications complémentaires pendant la dixième année, soit en 1994. Le projet de loi que nous vous soumettons par le présent message vise à remédier à cet état de fait inacceptable en maintenant la réglementation actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la première révision ordinaire de la LPP.

Cette révision ordinaire devra traiter d'une manière approfondie la question de la génération d'entrée ainsi que les problèmes s'y rattachant. On ignore toutefois à quelle date la LPP révisée entrera en vigueur, étant donné que la coordination entre le 1^{er} et le 2^e pilier dépend aussi de l'évolution suivie par la 10^e révision de l'AVS qui n'est pas encore achevée.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

L'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale fait obligation au législateur de prévoir des mesures spéciales pour la génération d'entrée de la prévoyance professionnelle afin que ces assurés puissent bénéficier le plus tôt possible des prestations minimales légalement prescrites. Cet article a prévu un délai allant de 10 à 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la LPP pour intégrer les membres de la génération d'entrée dans le système ordinaire de prestations du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Aux termes de cette disposition, les personnes ayant des revenus modestes devraient recevoir les prestations minimales légalement prescrites¹⁾ dix ans déjà après l'entrée en vigueur du régime obligatoire, soit au 1^{er} janvier 1995.

Cette disposition transitoire avait été édictée en réalité dans l'optique d'une primauté légale des prestations. Or le législateur s'est fondé²⁾ – contrairement au projet du Conseil fédéral – non pas sur une primauté des prestations, mais sur une primauté des bonifications. L'exigence fondamentale formulée à l'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires est., à savoir une amélioration aussi rapide que possible des prestations en faveur des personnes appartenant à la génération d'entrée dans le régime obligatoire de la LPP, n'en a pas été abandonnée pour autant. Il faudra plutôt la concrétiser de la meilleure manière possible en s'appuyant sur la primauté des bonifications ancrée dans la loi.

A cette fin, c'est sur les prestations que recevrait une personne assurée ayant une durée de cotisation complète selon la LPP que l'on se fondera pour réaliser l'objectif constitutionnel. Ces prestations sont basées sur 40 années de bonifications³⁾ pour un homme et 37 pour une femme.

12 La réglementation légale

Le législateur a, pour l'essentiel, réglé le mandat concernant la génération d'entrée aux articles 31 à 33 LPP et le financement des bonifications s'y rapportant à l'article 70, 1^{er} alinéa, LPP. Ces articles prévoient qu'en attendant que la première révision ordinaire de la LPP soit achevée conformément à l'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires est. et à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, LPP, ce seraient d'abord les personnes d'un certain âge appartenant à la génération

¹⁾ Cf. Fleiner, Avis de droit concernant la signification de l'article 34^{quater} est. pour la promulgation d'une loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, et Jagmetti, Avis de droit concernant la portée des dispositions de la constitution fédérale sur la prévoyance professionnelle, tous deux publiés dans la Revue à l'intention des caisses de compensation AVS (RCC) 8/9 1978, p. 337 s.

²⁾ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, LPP, RS 831.40.

³⁾ Cf. article 16 LPP

d'entrée et ayant des revenus modestes qui recevraient des bonifications complémentaires uniques ajoutées à leurs bonifications de vieillesse ordinaires lors de la survenance du cas de prévoyance. Cette réglementation se fondait sur l'hypothèse que la LPP serait révisée pour la première fois après un délai de 10 ans à compter de son entrée en vigueur¹⁾ conformément à l'objectif constitutionnel et au mandat fixé par la loi, soit au 1^{er} janvier 1995. Mais il est fort improbable que ce délai puisse être respecté.

L'article 33, 1^{er} alinéa, LPP a la teneur suivante:

Le Conseil fédéral définit les prestations minimales dues dans les cas d'assurance qui surviennent au cours des *neuf* années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi...

Or, aucun argument objectif, ni les textes légaux, ne permettent de soutenir que l'on ne doive plus verser de bonifications complémentaires aux assurés en question pendant la *dixième* année suivant l'entrée en vigueur de la LPP, c'est-à-dire en 1994. Les circonstances exposées plus haut permettent plutôt de conclure qu'il ne s'agit effectivement que d'une erreur de logique arithmétique ou de formulation.

Lorsque la teneur d'une disposition n'a en elle-même pas de sens, la jurisprudence veut que l'on s'écarte de cette disposition dans l'application du droit. Il convient néanmoins, dans l'intérêt de la sécurité du droit, que cette faute soit corrigée par le législateur le plus rapidement possible.

Puisqu'il est peu probable que la première révision ordinaire de la loi sur la prévoyance professionnelle entre en vigueur au 1^{er} janvier 1995, il ne faudra pas se contenter d'édicter une réglementation limitée à un an, mais arrêter des dispositions applicables jusqu'à ce que la loi révisée se rapportant à la génération d'entrée entre en vigueur. Cette révision réglera alors le cas de la génération d'entrée de manière approfondie.

13 Résultats de la procédure préliminaire

Dans le cadre d'une procédure de consultation, organisée sous forme de conférence, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle, dans laquelle tous les cercles intéressés sont représentés, a été saisie du dossier. Par décision du 30 juin 1993, elle a accepté la modification proposée ainsi que la procédure spéciale. En date du 22 septembre 1993, elle a eu la possibilité, par voie de circulaire, de prendre position sur le projet de modification de la loi. A cette occasion, elle a approuvé (à la majorité) le projet de révision.

¹⁾ Cf. article 11, 2^e alinéa, dispositions transitoires cst.

2 Partie spéciale

21 Points fondamentaux de la nouvelle réglementation

L'article 33, 1^{er} alinéa, LPP modifié donne au Conseil fédéral la compétence de prolonger la réglementation actuelle sur les bonifications complémentaires uniques tout en respectant la durée fixée à l'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale. Il garde ainsi la possibilité de fixer les prestations minimales garanties aux personnes appartenant à la génération d'entrée. Il peut également, ce qui est nouveau, délimiter, en fonction du revenu, la durée transitoire. Cette disposition est valable aussi longtemps que les prestations minimales pour la génération d'entrée ne font pas l'objet d'une nouvelle réglementation, prévue lors de la première révision de la LPP.

Les dispositions actuelles d'application de l'article 33 LPP sont contenues aux articles 21 à 23 de l'ordonnance du 18 avril 1984¹⁾ sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (OPP2). Le Conseil fédéral prescrit aux institutions de prévoyance de garantir aux personnes appartenant à la génération d'entrée, lors de l'échéance d'une prestation de prévoyance, des bonifications complémentaires lorsque les bonifications de vieillesse n'atteignent pas un certain niveau. La modification de la loi nécessite une adaptation correspondante de ces dispositions en ce sens qu'il est précisé que ne peut bénéficier de bonifications complémentaires que celui qui a atteint l'âge de la retraite avant le 1^{er} janvier 1994.

Le calcul des bonifications complémentaires est réglé à l'article 21, 2^e alinéa, OPP2 comme il suit:

Le montant de la bonification complémentaire est égal à l'avoir de vieillesse de l'assuré. Il est toutefois réduit dans la mesure où l'avoir de vieillesse total (avoir de vieillesse et bonification complémentaire) dépasse l'avoir de vieillesse d'un assuré dont le salaire coordonné serait de 13 360 francs en 1985, de 13 940 francs en 1986 et en 1987, de 14 520 francs en 1988 et en 1989, de 15 480 francs en 1990 et en 1991, de 17 400 francs en 1992 et de 18 240 francs à partir du 1^{er} janvier 1993. L'Office fédéral des assurances sociales publiera des tables précisant cette limite supérieure.

La méthode de calcul peut être maintenue. Les tables²⁾ que l'Office fédéral des assurances sociales a établies jusqu'ici pour l'application des dispositions concernant les bonifications complémentaires continueront à être diffusées jusqu'à nouvel ordre.

Le tableau ci-après indique les valeurs-limites pour la période allant de septembre à décembre 1993:

¹⁾ RS 831.441.1

²⁾ Bonifications complémentaires uniques pour la génération d'entrée: Tableaux et exemples d'application (établis en dernier lieu pour les années 1992 et 1993). Distribution: OCFIM.

Echéance du droit aux prestations à la fin du mois de ...	Valeur-limite inférieure de l'avoir de vieillesse Fr.	Valeur-limite supérieure de l'avoir de vieillesse Fr.
Septembre 1993	12 909.—	25 818.—
Octobre 1993	13 084.—	26 168.—
Novembre 1993	13 259.—	26 518.—
Décembre 1993	13 434.—	26 868.—

22 Répercussions sur les prestations

L'exemple suivant¹⁾ permet d'illustrer clairement quelles seront les répercussions des bonifications complémentaires sur les prestations:

La personne assurée atteint l'âge-terme fin 1993. Son avoir de vieillesse s'élève à 12 000 francs. En consultant le tableau ci-dessus, on constate que cet avoir est inférieur à la valeur-limite inférieure, qui est de 13 434 francs. L'avoir de vieillesse de 12 000 francs est alors multiplié par deux, c'est-à-dire qu'on le relève à 24 000 francs. Mais si fin 1993 l'avoir s'élève à 15 000 francs, il se situe au-dessus de la valeur-limite inférieure et en-dessous de la valeur-limite supérieure. Le montant de la bonification complémentaire équivaudra donc à la différence entre la valeur-limite supérieure et l'avoir de vieillesse effectif; en l'espèce, il sera donc de 26 868 francs moins 15 000 francs, soit 11 868 francs. L'avoir total de vieillesse s'élèvera ainsi à 15 000 francs plus 11 868 francs, soit 26 868 francs.

23 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

231 Conséquences pour la prévoyance obligatoire

Les institutions de prévoyance inscrites au registre de la prévoyance professionnelle continuent à être tenues soit de payer²⁾ un pour cent de la somme des salaires coordonnés de leurs assurés pour ces prestations en faveur de la génération d'entrée, soit de prouver, au moyen de la preuve globale³⁾, qu'elles versent au minimum les prestations prévues dans le cadre du maintien de la prévoyance.

Les institutions de prévoyance qui ne sont pas en mesure de se libérer de ces dépenses supplémentaires au moyen de la preuve globale devront dépenser à l'échelle nationale 40 millions de francs pour 1993. Ces dépenses augmenteront au cours des prochaines années de 5 millions⁴⁾ par an, de sorte que l'on doit prévoir des montants de 45 millions de francs pour 1994, 50 pour 1995 et 55 pour 1996. Sous réserve d'une nouvelle réglementation lors de la première révision de la LPP, il y a lieu de s'attendre pour les prochaines années à une augmentation de ces

¹⁾ Pour d'autres exemples, nous renvoyons aux tables susmentionnées de l'OFAS, p. 7 s.

²⁾ Article 70, 1^{er} alinéa, LPP.

³⁾ Article 46 OPP2.

⁴⁾ au pouvoir d'achat actuel de la monnaie.

dépenses, qui pourraient atteindre un montant d'environ 70 millions de francs jusqu'en 1999/2000. Il faut s'attendre par la suite à une rapide diminution de ces coûts.

En principe, ces derniers doivent être financés au moyen de la mesure spéciale du un pour cent salarial⁵⁾. Mais s'il arrive qu'une institution de prévoyance ne soit pas en mesure de financer la totalité de ces prestations complémentaires au moyen des mesures spéciales en raison de la structure d'âge et de revenus de ses assurés par exemple, l'article 32, 1^{er} alinéa, LPP et l'article 22 OPP2 prévoient qu'elle n'est pas tenue de compléter les ressources manquantes. Le maintien de la réglementation selon l'article 33 LPP n'entraîne par conséquent aucune difficulté financière pour l'institution de prévoyance, ni de charge financière supplémentaire pour les employeurs et les salariés.

Au plan administratif et en matière de personnel, cette modification de loi n'entraînera pas de surcroît de travail pour les institutions de prévoyance, car il s'agit simplement de poursuivre la réglementation en vigueur.

232 Conséquences pour les collectivités publiques

La modification de loi qui est proposée ici n'a pas de conséquences au plan financier ou administratif, ni en matière de personnel pour la Confédération, les cantons ou les communes.

3 Programme de la législature

Le présent message et le projet de modification de l'article 33 LPP ne sont pas prévus dans le programme de la législature 1991–1995.

4 Relations avec le droit européen

La présente révision est en accord avec les dispositions du droit communautaire relatives à la catégorie de personnes susceptibles de bénéficier des mesures en faveur de la génération d'entrée.

En effet, dans le cadre de la libre circulation des personnes, les mesures prises en faveur de la génération d'entrée ne font pas de distinction entre travailleurs de nationalité suisse ou étrangère, de sorte qu'il n'y a pas de discrimination susceptible d'entrer en conflit avec le règlement 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 leurs familles qui se déplacent à

⁵⁾ Article 70, 1^{er} alinéa, LPP.

l'intérieur de la Communauté¹⁾, et plus particulièrement avec l'article 3 dudit règlement.

Les mesures préconisées s'appliquent d'autre part aussi bien aux hommes qu'aux femmes, ce qui signifie qu'elles n'entraînent aucune inégalité de traitement qui pourrait être contraire aux directives 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 sociale²⁾ et 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale³⁾.

En outre, le droit communautaire ne contient, à ce jour, aucune directive particulière relative aux personnes ayant des faibles revenus ou à des mesures spéciales en faveur de personnes qui entrent dans un système d'assurance sociale à un âge avancé, qui puisse éventuellement entrer en conflit avec les mesures préconisées.

De plus, les mesures en question s'inscrivent dans l'esprit de la Charte sociale européenne⁴⁾ qui vise à assurer à tout travailleur un niveau de protection sociale suffisant, et dans cette ligne, dans celui de la recommandation 92/441 du 24 juin 1992⁵⁾, adoptée par le Conseil en application de la Charte sociale, en date du 27 juillet 1992, portant sur des critères communs relatifs à des ressources et à des prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.

5 Constitutionnalité

Le projet correspond au mandat constitutionnel figurant à l'article 34^{quater}, 3^e alinéa, cst. et à l'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale.

N36310

¹⁾ Directive n° 1408/71 (JOCE n° L 149 du 5 juillet 1971).

²⁾ Directive n° 79/7 (JOCE n° 6 du 10 janv. 1979).

³⁾ Directive n° 86/378 (JOCE n° L 225 du 12 août 1986).

⁴⁾ FF 1983 II 1273

⁵⁾ Recommandation n° 92/441 (JOCE n° L 245 du 26 août 1992).

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

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 octobre 1993¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 25 juin 1982²⁾ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est modifiée comme il suit:

Art. 33, 1^{er} al.

¹ Le Conseil fédéral définit les prestations minimales dues dans les cas d'assurance qui surviennent au cours de la période transitoire et fixe la durée de celle-ci, conformément à l'article 11, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution; il prend plus particulièrement en considération les assurés à revenus modestes.

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

N36310

¹⁾ FF 1993 IV 253

²⁾ RS 831.40

Message concernant la révision de l'article 33 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) du 20 octobre 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.084
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1993
Date	
Data	
Seite	253-261
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 580

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.