

Préambule

Le rapport annuel de l'Association des institutions suisses de prévoyance se compose de deux parties, l'une générale et l'autre technique. La partie générale informe les membres de l'Association sur le travail accompli par les organes de cette dernière au cours de l'année. Ce rapport a été adressé à tous les membres en même temps que la convocation à l'assemblée générale.

Le présent rapport technique vous donne un aperçu détaillé de l'évolution de la prévoyance professionnelle et des assurances sociales dans leur ensemble au cours de l'année 1998. Il est accompagné des critiques émises par l'ASIP et des explications y relatives.

Ont notamment donné lieu à vives critiques récemment les attaques irresponsables et contraires à la Constitution portées par les fiscalistes qui remettaient en cause les fondements-mêmes du 2^{ème} pilier. Quand on pense aux problèmes de financement que connaît l'AVS aujourd'hui, la prévoyance professionnelle est vraiment un pilier essentiel de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.

Le 2ème pilier a pour mission constitutionnelle de permettre aux bénéficiaires de rentes le maintien après la retraite, ou à la suite d'un décès ou d'une invalidité (avec les prestations fédérales) du niveau de vie antérieur de manière convenable. Et c'est d'ailleurs avec responsabilité et compétence que les organes responsables de la prévoyance professionnelle s'acquittent de cette tâche.

L'attaque portée au 2ème pilier est d'autant plus inquiétante qu'elle vise une institution saine, financièrement sûre et gérée de manière professionnelle. Il faut se méfier des intentions et l'idéologie contraire à l'intérêt national qui se cachent là derrière et s'astreindre à la plus grande vigilance. Il est vraiment aberrant de s'attaquer au pilier le plus sûr de la prévoyance.

Les accords sectoriels négociés entre la Suisse et l'Union européenne montrent bien qu'on n'a consacré que fort peu de temps au domaine de la prévoyance

professionnelle. Alors qu'à l'époque de la CEE déjà, les caisses de pensions d'alors relevaient la problématique engendrée par la soumission de l'assurance obligatoire à la surveillance des assurances sociales et celle de la prévoyance complémentaire extraobligatoire aux directives applicables aux assurances privées, on retrouve néanmoins cette même scission dans les accords passés entre la Suisse et l'Union européenne. Les responsables n'ont même pas jugé nécessaire d'étudier la question plus à fonds ou de s'adresser aux milieux spécialisés pour se faire renseigner et conseiller de manière à défendre au mieux les droits des assurés à la prévoyance professionnelle.

Il faut bien admettre que la prévoyance professionnelle est un ensemble complexe. C'est pourquoi d'ailleurs l'Association suisse des institutions de prévoyance se tient toujours à disposition pour renseigner, voir apporter conseil et soutien aux autorités, institutions et autres organisations qui le souhaiteraient.

RAPPORT DE L'EXERCICE 1998

Prévoyance professionnelle et assurances sociales

I. Problèmes législatifs

1. Le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle (LPP)

a) Montants limites

Les dispositions légales sur l'adaptation automatique des rentes à l'évolution du coût de la vie des assurances obligatoires continuent d'être appliquées, malgré les discussions au sujet des difficultés futures de financement des prestations de notre système d'assurances sociales. Suite au relèvement des rentes de l'AVS au 1^{er} janvier 1999 le Conseil fédéral a édicté, au mois de novembre 1998, l'**Ordonnance 99 sur l'adaptation des montants-limites** de la prévoyance professionnelle. Ces montants suivent l'évolution des prestations de l'AVS selon les règles usuelles mises en place lors de l'entrée en vigueur de la LPP. Nous avons indiqué dans la Circulaire d'information No 4 que le salaire minimum assuré, et par conséquent le montant de coordination, passeraient au 1^{er} janvier 1999 de Fr. 23'880.- à Fr. 24'120.-, le salaire maximal assuré de Fr. 71'640.- à Fr. 72'360.-. Le salaire coordonné maximal est ainsi de Fr. 48'240.- (par rapport à Fr. 47'760.- en 1998) et le salaire coordonné minimal de Fr. 3'015.- (par rapport à Fr. 2'985.- en 1998).

Le **Conseil fédéral** s'est tenu au principe, appliqué depuis 1985, de la **coordination des prestations** de la prévoyance obligatoire sur celles de l'AVS/AI. En particulier il a résisté, avec raison, à la tentation de geler la limite inférieure et le montant de coordination au niveau de 1998, en anticipant les décisions qui pourraient être prises dans le cadre de la 1^{ère} révision de la LPP. Il serait peu compréhensible que le Conseil fédéral introduise ainsi de nouvelles normes énoncées dans des postulats avant que ces derniers aient été examinés au cours de cette révision et adoptés sur le plan politique.

Lors d'une situation de stabilité des salaires, le plafonnement des montants-limites et du montant de coordination revient à une diminution des salaires assurés avec pour conséquence la sortie d'un certain nombre d'assurés du cercle de la prévoyance obligatoire. Dans ces circonstances la décision, quant **aux droits acquis** par rapport aux salaires assurés, reste une **prérogative des institutions de prévoyance**. L'ordonnance 99 sur l'adaptation des montants-limites laisse la liberté aux institutions de prévoyance dans ce domaine.

b) Adaptation à l'évolution des prix des rentes de survivants et d'invalidité LPP en cours.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a suivi la même démarche en octobre 1998 pour fixer **les taux pour l'adaptation à l'évolution des prix des rentes obligatoires de survivants et d'invalidité**. Selon les dispositions légales ces prestations ne doivent être adaptées pour la première fois au renchérissement qu'après une période de trois ans et, par la suite, selon le rythme des adaptations pratiquées par l'AVS. Il faut donc faire la distinction entre **la première adaptation et les adaptations subséquentes**. Dans la circulaire d'information no 4, nous indiquons que les rentes de survivants et d'invalidité du régime obligatoire mises en paiement pour la première fois au cours de l'année 1995 doivent donc être adaptées à l'évolution des prix. Le taux a été fixé à 1,0 %. Dans cette catégorie entrent non seulement les prestations échues immédiatement lors de la naissance du droit à la rente, mais aussi celles dont le droit a été acquis précédemment mais dont le paiement a été repoussé jusqu'en 1995 en vertu d'une réglementation sur le versement du salaire par l'employeur ou par une caisse-maladie.

Comme rappelé ci-dessus, les adaptations subséquentes suivent le rythme de celles des rentes de l'AVS. Par conséquent les rentes de survivants et d'invalidité obligatoires mises en paiement avant 1995 bénéficient aussi d'un ajustement pour cause de renchérissement. Pour les prestations dont la rente a été mise en paiement entre 1985 et 1993, le taux a été fixé à 0,5 % et pour celles mises en paiement en 1994, à 0,1 %.

Pour **beaucoup d'institutions « enveloppantes »** ces **règles d'adaptation sont hypothétiques** ou, en d'autres termes, ne concernent que les comptes témoins. En effet dans ce contexte l'OFAS a toujours reconnu le principe selon lequel, dès le moment de la détermination du taux d'adaptation à l'évolution des prix, les rentes de l'institution qui dépassent la prestation LPP, allocation de renchérissement comprise, n'y sont pas soumises.

c) Taux de cotisation au Fonds de garantie LPP: nouveau règlement concernant les cotisations dès 2000

Nous avons communiqué les changements les plus importants sur le décompte pour le Fonds de garantie dans la circulaire d'information no 5. **Depuis début 1997** le Fonds de garantie a **étendu sa couverture en cas d'insolvabilité aux prestations réglementaires** correspondant au salaire AVS jusqu'à une limite équivalent à 1,5 fois le salaire déterminant maximum soumis à l'AVS. Il avait alors été convenu que le mode de contribution ne serait modifié que dans une deuxième étape. En d'autres termes, cela signifie que **les cotisations 1999 au Fonds de garantie doivent être calculées selon le système actuel** en vigueur et qu'elles ne sont dues que par les institutions de prévoyance enregistrées, sur la base des salaires coordonnés LPP. Le taux de 0,1 % des salaires coordonnés demeure inchangé pour 1999.

Le Conseil fédéral a mis en place les dernières dispositions réglementant l'extension de la couverture en cas d'insolvabilité au mois de juin 1998. D'une part il a mis en vigueur les modifications apportées à l'art. 59 LPP concernant le financement du Fonds de garantie, d'autre part il a édicté une **nouvelle ordonnance sur les Fonds de garantie LPP (OFG)** qui remplace et abroge les ordonnances précédentes sur la création et l'administration de la fondation du Fonds de garantie LPP ainsi que le règlement des cotisations et des prestations du Fonds. **Le système de cotisations est régi par une nouvelle réglementation.** Parmi ces dispositions, deux innovations revêtent une importance particulière. Puisque toutes les institutions de prévoyance soumises à la loi sur le libre passage (LFLP) sont désormais affiliées au Fonds de garantie, suite à l'extension de la couverture en cas d'insolvabilité plus étendue,

elles doivent toutes aussi verser des cotisations pour couvrir ce risque. L'ancien système de financement ne subsiste que pour les subsides pour structure d'âge défavorable, qui sont donc financés uniquement par les cotisations des institutions de prévoyance enregistrées. L'introduction d'une nouvelle base de calcul des cotisations a été rendue nécessaire par le fait que la garantie du paiement de prestations réglementaires en cas d'insolvabilité a été étendue bien au-delà des prestations obligatoires. Toutefois, le législateur a été attentif à ce que ce calcul repose sur des données connues de toutes les institutions de prévoyance afin de leur éviter la collecte d'informations supplémentaires. Ce calcul se base sur la somme des prestations de sortie réglementaires de l'année civile de tous les assurés, établies au 31 décembre et sur la somme des rentes, durant l'année d'exercice, telles qu'elles apparaissent dans le compte d'exploitation, multipliées par dix.

Les **modalités de décompte demeurent inchangées**. Comme auparavant, les institutions de prévoyance doivent communiquer les informations, certifiées exactes et complètes par l'organe de contrôle, jusqu'au 30 juin de l'année civile suivante, date à laquelle sont payables les cotisations de l'année précédente. Nous relevons aussi que, vu la nécessité d'une période transitoire pour le passage au nouveau mode de financement, les cotisations ne seront dues qu'à partir de l'an 2000, sur la base des données découlant des comptes de l'exercice 2000. Les montants dus selon le nouveau système arriveront donc à échéance pour la première fois le 30 juin 2001.

Nous aimerions faire ressortir que, grâce à l'excellente collaboration, pour une fois, entre les Fonds de garantie, l'OFAS et la Commission fédérale LPP, il a été possible de faire connaître les bases de calcul du nouveau système de cotisations et sa mise en vigueur suffisamment tôt pour que les institutions de prévoyance disposent du temps nécessaire à la mise à jour des fichiers. Nous osons espérer que cet exemple fera école. En effet les organes législatifs ne tiennent souvent pas compte du temps et des contraintes d'adaptation des systèmes informatiques lors de modifications dans les structures des prestations et cotisations. Ces exigences ne sauraient être minimisées, ni les possibilités

pratiques de les adapter facilement par l'administration. Dans ce contexte nous rappelons ici un postulat qui, d'ailleurs, demande de ne pas oublier d'examiner si les changements proposés sont susceptibles d'être intégrés facilement dans les systèmes de gestion informatique.

d) Pilier 3a: possibilités pour les personnes non actives

Dans le rapport de l'exercice 1997 nous avons relevé que le Conseil national avait accepté une **initiative parlementaire** en mars 1997 demandant d'étendre les possibilités d'assurance du Pilier 3a à des catégories de personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative. Cette mesure a sans doute l'avantage de promouvoir l'individualisation et la flexibilité de la prévoyance. Malheureusement ce projet a été **victime**, en 1998, des mesures prises autour de la table ronde appelée à préparer le **programme de stabilisation** pour l'assainissement des finances fédérales. Il a été décidé d'ajourner provisoirement cette initiative et de ne plus la traiter immédiatement, en raison des pertes fiscales supplémentaires qu'elle allait probablement provoquer. Nous reviendrons encore sur le programme de stabilisation au chapitre I/5 et plus spécialement sur les attaques contre la prévoyance professionnelle. Nous nous bornerons ici à remarquer que le législateur n'est pas intéressé à l'heure actuelle à favoriser par des mesures fiscales adéquates, une utilisation plus ample des possibilités de la prévoyance liée, bien que cette forme soit nécessaire et souhaitable en raison des limites des prestations du 1^{er} pilier.

e) Première révision de la LPP

Après de longues années de préparation le **Conseil fédéral a finalement présenté plusieurs propositions concrètes pour la 1^{ère} révision de la LPP** et donné des contours précis à ce projet. Sur la base du rapport de la commission IDA-FiSo2, le Conseil fédéral a fixé en 1998 le **plan directeur** pour la 11^{ème} révision de l'AVS et la 1^{ère} révision de la LPP et fait connaître les **thèmes principaux** de ce paquet. Ces éléments ont servi à élaborer le rapport concernant la 1^{ère} révision de la LPP à soumettre à consultation, dont la **procédure n'a commencé qu'à fin août 1998**, en même temps que le rapport explicatif et l'avant projet de la 11^{ème} révision de l'AVS. Nous avons donné tous

les renseignements utiles à ce sujet dans notre circulaire information no 3. Les deux projets de révision ont été présentés en détail dans les journées d'étude organisées par l'ASIP à Zurich et à Lausanne en octobre 1998. Dans la circulaire no 6 nous avons en outre présenté la position de l'ASIP sur des points particuliers. Nous vous renvoyons donc à ces documents.

Selon un point de vue systématique, on peut distinguer **trois groupes de propositions**. Le premier comprend celles qui sont en rapport avec la 11^{ème} révision de l'AVS et de l'égalité entre les sexes. Le deuxième groupe concerne les propositions traitant de l'abaissement du taux de conversion et de l'amélioration de la prévoyance professionnelle. Le troisième groupe traite des propositions destinées à améliorer la prévoyance des assurés à faible revenu et des employés à temps partiel ainsi que les mesures destinées à compenser le renchérissement pour les rentes de vieillesse.

Nous **apprécions** le fait que le Conseil fédéral soit décidé à **traiter ensemble et au même moment la 11^{ème} révision de l'AVS et la 1^{ère} révision de la LPP**. C'est en effet le seul moyen de pouvoir juger s'il y a encore de la place dans le cadre de la prévoyance professionnelle pour des améliorations de prestations, voire de nouvelles prestations, en sachant pertinemment que, dans la 11^{ème} révision de l'AVS, il est hors de question de pouvoir échapper à des taux supplémentaires de TVA pour son financement. Il est donc juste d'aborder les deux projets simultanément. Ce mode de faire permet au législateur de disposer de la base de données capable de l'aider à avoir une vision globale des futures charges du 1er pilier et du 2ème pilier obligatoire. Il serait d'ailleurs opportun de joindre dans cette évaluation celle de l'évolution toujours aussi inquiétante des coûts de l'assurance maladie et de l'assurance chômage. Les deux projets mis en consultation mettent très rapidement en évidence, lorsqu'on les aborde ensembles, le fait qu'il n'existe plus ou très peu de place dans le 2ème pilier pour des mesures qui demandent une charge supplémentaire du côté des cotisations et, par conséquent, une augmentation sensible des taux de cotisation des employeurs et des employés. La limite devient nette lorsqu'il s'agit de prendre la décision cruciale entre des mesures souhaitables et des mesure

possibles et supportables du point de vue financier. Le temps des grands projets de développement dans les différentes branches des assurances sociales est sans aucun doute révolu. Le 2ème pilier n'échappe pas à cette constatation.

Il est d'ailleurs aussi encourageant de relever que le Conseil fédéral ne se limite pas à présenter des projets épurés et définitifs, mais soumet à discussion plusieurs variantes, notamment pour le groupe de propositions qui vont dans le sens de l'élargissement de la prévoyance obligatoire pour les assurés à faible revenu et à l'amélioration de l'indexation des rentes de vieillesse à l'évolution du coût de la vie, mesures qui engendrent des coûts considérables. Cette manière de faire permet de mieux évaluer les solutions à présenter au parlement.

Le Conseil fédéral n'est toutefois plus libre sur un point. Le Conseil national a déjà accepté une **initiative parlementaire** qui demande **l'amélioration de la prévoyance professionnelle des employés à temps partiel** et que **le montant de coordination soit fixé en fonction du degré d'occupation**. Dans sa prise de position l'ASIP a fait savoir qu'elle est ouverte à cette proposition et a aussi indiqué que de nombreuses institutions de prévoyance l'ont déjà adoptée. Elle s'est prononcée contre le fait de la rendre obligatoire, à cause de la situation particulière dans certaines branches où le degré d'occupation ne pourrait être déterminé qu'à l'aide de critères plus ou moins arbitraires. Nous sommes d'ailleurs dans une époque où le temps de travail est devenu plus flexible, ce qui implique plus de difficultés à établir le taux précis de cette donnée. Enfin, on devrait aussi se poser la question de savoir si la prévoyance obligatoire du 2ème pilier est vraiment ressentie comme un besoin par les personnes occupées à temps partiel. Des observations dans ce domaine nous laissent plutôt penser que tel n'est pas le cas.

Avant de s'engager plus loin, le Conseil fédéral serait bien inspiré de réexaminer l'utilité d'améliorer la prévoyance professionnelle des employés à revenu modeste et à temps partiel par l'extension du régime obligatoire au moyen d'une baisse des valeurs-seuil. Or, même en faisant abstraction du fait que la prévoyance professionnelle obligatoire entrerait alors dans un domaine

qu'elle ne devrait pas couvrir selon la mission qui lui a été dévolue par la Constitution, il nous paraît justifié de laisser une certaine souplesse aux institutions de prévoyance. Il faudrait laisser aux partenaires sociaux assez de liberté pour qu'ils déterminent eux-mêmes dans quelle mesure ils sont d'accord d'améliorer la couverture d'assurance des personnes à revenu modeste, selon quel modèle et selon quelle répartition des charges. Il serait également indiqué de prendre en compte les besoins spécifiques de chaque branche. Le législateur ne devrait pas seulement accorder cette liberté aux institutions de prévoyance lorsqu'il s'agit d'aller au-delà des normes minimales des hauts et moyens revenus mais aussi dans le secteur des revenus modestes. La pratique montre que de nombreuses institutions de prévoyance ont déjà trouvé des solutions satisfaisantes et originales.

Comme il fallait s'y attendre, **la procédure de consultation a fait ressortir des prises de positions très contradictoires**. L'OFAS et le Conseil fédéral sont désormais devant la tâche peu facile d'en tirer un projet de révision susceptible d'être accepté par le législateur et par la population. Le Conseil fédéral a fixé le calendrier et entend soumettre le message aux Chambres fédérales au cours de la session d'été 1999 dans le but d'arriver à faire entrer en vigueur la révision pour le 1^{er} janvier 2003.

2. Le libre passage

Nous pouvons répéter les remarques formulées au cours des années précédentes : **la loi sur le libre passage (LFLP)** de 1995 a complètement **déchargé** la pression qui avait pesé longtemps sur la notion de libre passage intégral. D'autre part, le calcul de la prestation de libre passage ne semble pas poser de gros problèmes d'application. Les décomptes établis par les institutions de prévoyance sont assez compréhensibles et paraissent satisfaire les assurés. Nous avons constaté d'ailleurs que les litiges concernant le montant de la prestation de libre passage portés devant les tribunaux compétents ont fortement diminué depuis 1995. Les contestations les plus fréquentes se focalisent autour de **problèmes d'exécution et d'interprétation** qui surgissent

dans des cas d'**application des dispositions de l'art. 23 LFLP** relatives à la liquidation partielle ou totale d'institutions de prévoyance. La jurisprudence doit encore être créée pour cette institution, réglementée pour la première fois sur le plan légal par la LFLP. Plusieurs points doivent souvent être examinés par les instances judiciaires lorsque des cas concrets sont portés devant les tribunaux. Un des fréquents sujets de contestation est celui de l'évaluation de la part des réserves qui devrait rester dans l'institution de prévoyance par rapport à la part distribuée, pour lui permettre de continuer à fonctionner après une liquidation partielle. Un autre sujet non moins brûlant est celui des réserves pour fluctuation des cours des valeurs boursières. Plusieurs différends sont d'ailleurs pendants auprès de la Commission fédérale de recours pour la prévoyance professionnelle, où les assurés sortants exigent qu'une partie de la valeur des réserves pour fluctuation des cours leur soit attribuée proportionnellement lors de la liquidation partielle de la caisse. Il serait très utile pour les parties qu'une de ces causes arrive jusqu'au Tribunal fédéral pour que la problématique soit examinée par l'instance judiciaire suprême.

Pour rester dans le même chapitre du libre passage, notons que les **avoirs oubliés dans les caisses de pensions** sont soudainement d'actualité. Nous avons communiqué dans notre circulaire d'information no 4 que le Conseil fédéral avait proposé, en se basant sur les travaux d'un groupe de représentants de l'OFAS et de nos milieux, de créer une **centrale du 2^{ème} pilier** auprès du Fonds de garantie.

Entre-temps, lors de la session de décembre et dans une procédure urgente, les **deux Chambres parlementaires** ont voté les modifications de loi nécessaires pour l'introduction dans la LFLP d'un art. 24a à f. Cet amendement a passé sans aucune opposition. Le délai référendaire arrivant à échéance fin mars, il est très probable que le Conseil fédéral mettra en vigueur la nouvelle réglementation dès le 1^{er} avril 1999.

Cette modification introduit **l'obligation d'annoncer deux informations précises**. Premièrement, les institutions de prévoyance et les institutions qui gèrent des comptes ou des polices de libre passage doivent annoncer les avoirs

ou les prestations existant en faveur de toute personne ayant atteint l'âge de la retraite selon la législation suisse (65/62 ans) et qui n'ont pas été retirés. Deuxièmement, elles doivent annoncer les assurés avec lesquels elles ont perdu le contact et ne sont plus en mesure de le rétablir. Ces obligations concernent principalement l'institution supplétive et les multiples fondations de libre passage où sont déposés, pratiquement, la plupart des comptes des créanciers avec lesquels les contacts ont été interrompus. Cette situation est plutôt rare pour les institutions de prévoyance, puisqu'il est peu vraisemblable qu'elles perdent totalement la trace d'un de leurs propres assurés.

Cette réglementation nous paraît tout à fait adéquate. Il est dans l'intérêt de la prévoyance professionnelle suisse de prévenir la perte d'avoir de prévoyance uniquement à cause d'une rupture des relations entre l'assuré et son institution de prévoyance, voire la fondation de libre passage. D'autre part la forme prévue pour effectuer les annonces nous semble simple à appliquer et ne demande que peu de moyens. Toutefois le bon fonctionnement va dépendre de la manière avec laquelle le Fonds de garantie va gérer les informations. La Centrale ne devrait pas recevoir de demandes manifestement abusives dans l'intention d'obtenir des prestations non fondées ou dont l'existence ne saurait être prouvée. Dans ce contexte la responsabilité des assurés demeure aussi importante, puisqu'il s'agit essentiellement de rapports relevant de l'assurance contractuelle professionnelle privée. Il n'est pas pensable de donner suite à des demandes émanant d'assurés qui ne sont même pas en mesure de formuler le nom de leurs anciens employeurs suisses ou d'institution de prévoyance qui auraient géré leurs comptes. La présentation de pièces justificatives ou de renseignements concrets constitue une condition indispensable à l'ouverture d'une procédure de recherche. En effet, les moyens de preuve ordinaires pour obtenir une prestation de prévoyance ne sont pas changés par la constitution de la Centrale du 2^{ème} pilier et les dispositions sur la prescription ne sont pas abolies par cette nouvelle réglementation.

3. Encouragement de la propriété du logement par les moyens de la prévoyance professionnelle

Aucune nouveauté sur le plan législatif dans cette matière. Même si les dispositions sur le retrait anticipé et la mise en gage introduites en 1995 ont pu faciliter dans quelques cas l'acquisition de son propre logement, les effets sur l'évolution de la propriété immobilière sont demeurés faibles, comme prévu initialement. Cette possibilité ne demeure pas moins un thème de prédilection pour un certain public. Pour faciliter la propriété du logement, l'intérêt du monde politique s'est par contre à nouveau porté vers des mesures de nature fiscale, depuis qu'il s'est rendu compte que l'emploi des capitaux provenant de la prévoyance professionnelle avait échoué dans cet objectif.

Parmi d'autres questions pratiques, nous relevons celle de la participation des assurés aux **frais administratifs** que les institutions de prévoyance pourraient exiger pour **l'étude des dossiers** concernant le retrait anticipé et la mise en gage. Selon les termes d'un jugement paru dans la presse récemment, cette participation est en principe admise pour autant que le règlement le prévoie expressément.

4. Prévoyance professionnelle et droit du divorce

En 1996 et 1997 les Chambres fédérales ont approuvé le **nouveau droit du divorce**. L'année 1998 s'est écoulée et aucun référendum contre ce projet n'a abouti. Le Conseil fédéral a donc décidé que le nouveau droit **entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2000**.

Avec le nouveau droit du divorce la réglementation de l'art. 22 LFLP, qui avait été conçue à titre provisoire, est remplacée par de **nouvelles dispositions**, contenues dans les art. 122 à 124 du Code civil. Ces trois dispositions définissent les modalités de répartition de la prévoyance professionnelle en cas de divorce. Lorsqu'un des conjoints ou les deux sont affiliés à une institution de prévoyance et qu'aucun événement assuré n'est survenu, le partage se fera d'après **le principe selon lequel chaque conjoint a droit à la moitié de la prestation de sortie acquise pendant la durée du mariage par l'autre**

conjoint, caculée selon les règles de la LFLP. Si les conjoints ont des droits l'un envers l'autre, seule la différence est partagée. Un des conjoints peut renoncer totalement ou en partie à ses droits si sa prévoyance vieillesse et invalidité est garantie d'une autre manière. Le juge du divorce peut refuser de procéder au partage total ou partiel s'il s'avérait inéquitable par rapport au différend patrimonial ou de la situation économique résultant après le divorce. Une compensation adéquate fixée par le juge du divorce sera allouée lorsqu'un cas d'assurance est déjà survenu chez l'un ou les deux conjoints, ou lorsque des droits provenant de la prévoyance professionnelle ne pourraient être partagés pour d'autres motifs.

La réglementation actuelle de l'art. 22 LFLP va être révisée au 1^{er} janvier 2000 sur la base de ces dispositions de droit civil. Nous en avons donné les détails au cours de la séance d'information organisée par l'ASIP en octobre 1998. Nos membres vont recevoir de plus amples explications au cours de 1999 par les circulaires de l'association.

Un point essentiel du nouveau droit du divorce dans cette matière est que le partage par moitié de la prestation de sortie acquise pendant la durée du mariage se base désormais sur un principe de droit. La réglementation précédente de l'art. 22 LFLP partait d'un autre point de vue et ne permettait le transfert d'une partie de la prestations de sortie acquise pendant la durée du mariage pour un conjoint à l'institution de prévoyance de l'autre, qu'en compensation de prétentions d'entretien de ce dernier. Or, dès maintenant, le partage par moitié devient la règle de base, ce qui implique que **le calcul de la prestation de sortie acquise pendant la durée du mariage soit fait de manière la plus précise possible.** En cas de mariage après le 1^{er} janvier 1995, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la LFLP, cette donnée ne pose pas de difficultés. Pour les cas où le mariage a eu lieu à une date antérieure, le Département fédéral a établi une table qui devrait permettre le calcul selon un schéma général. On ne peut déroger à cette méthode que si le conjoint n'a pas changé d'institution de prévoyance depuis son mariage et jusqu'au 1^{er} janvier 1995 et que le montant de la prestation de sortie au moment de la conclusion de mariage, selon le nouveau

droit, est connu. Ces règles devraient faciliter le déroulement pratique de ces démarches et éliminer le flou qui existait auparavant autour de ces données.

L'information donnée aux institutions de prévoyance ne suffit pas à garantir l'application pratique correcte des nouvelles dispositions. Il est aussi indispensable que les juges du divorce et les avocats soient à l'aise avec l'interprétation de la nouvelle réglementation. Des journées d'études sont d'ailleurs déjà programmées et il reste à espérer que le passage se fera sans trop d'accrocs aussi dans le monde de la justice.

5. Programme de stabilisation 1998

Un des grands objectifs de la politique du **Conseil fédéral** est l'**assainissement du ménage fédéral pour 2001**. Les Partis gouvernementaux et les organisations faïtières des partenaires sociaux étant arrivés à un accord sur un paquet de mesures au cours du printemps 1998, le Conseil fédéral a finalement présenté le message correspondant à la fin de l'été 1998. Or avec **surprise et étonnement** nous avons constaté que le Conseil fédéral y proposait des interventions massives dans le 2^{ème} pilier et dans le pilier 3a sous le chapitre portant sur l'élimination de lacunes fiscales systématiques. Quatre mesures devaient être susceptibles d'éliminer les abus existants. Premièrement, le revenu maximal assuré dans la prévoyance professionnelle devrait être plafonné à Fr. 285'000.-. Un deuxième plafonnement s'appliquerait aux prestations assurées qui ne devraient pas dépasser le 70 % du revenu assuré. D'autres limitations importantes sont prévues au niveau des montants de rachat. Enfin, les prestations sous forme de capital de la prévoyance professionnelle et du pilier 3a devraient être fortement imposées.

Nous avons fait part dans notre circulaire d'information no 6 que **l'ASIP s'est résolument prononcée contre ces mesures** et est intervenue auprès du Conseil fédéral et des parlementaires pour les faire supprimer. A l'heure actuelle un signal positif nous est parvenu par le refus du Conseil national d'accepter les propositions émises par le Conseil fédéral, en démontrant ainsi

qu'il n'était pas insensible aux critiques formulées par les milieux directement concernés. Parmi les propositions énoncées ci-dessus, seul reste le plafonnement des possibilités de rachat, avec toutefois une limite moins stricte que celle du Conseil fédéral. Le projet va désormais passer au Conseil des Etats où il sera à l'ordre du jour de la session de mars 1999. L'ASIP s'engage aussi auprès de cette Chambre pour qu'elle adopte une solution qui n'empêche pas le rachat régulier de la totalité des prestations réglementaires. Les résultats des délibérations parlementaires ne sont pas encore connus au moment de la rédaction du présent rapport.

Nous ne saurions nous abstenir de critiquer vertement **le procédé du Conseil fédéral à l'encontre de la prévoyance professionnelle**. Il est politiquement indéfendable de restreindre de manière massive tout le domaine du 2^{ème} pilier, sous prétexte d'éliminer des lacunes fiscales et des abus éventuels, par une procédure accélérée bloquant toute discussion sur le sens des mesures proposées. Ces dispositions avaient bien pour effet de limiter des abus, mais elles touchaient surtout la plupart des assurés dont le but est simplement de se constituer un bon 2^{ème} pilier en rapport avec leurs besoins futurs. Une des caractéristiques de la prévoyance professionnelle est le long terme. Cet élément demande, aussi de la part du législateur, une certaine constance qu'il doit maintenir lorsqu'il définit le cadre dans lequel les institutions de prévoyance vont déployer leur activité ainsi que les mesures fiscales qui frappent les institutions et les cotisations. Cette remarque s'applique également aux conditions de rachat. Lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage le législateur avait confirmé le principe selon lequel tout assuré avait le droit de racheter la totalité des prestations réglementaires. En cas de divorce et en cas de retrait anticipé pour la propriété du logement le même législateur a aussi confirmé que la personne assurée avait la faculté de racheter de nouveau les prestations réglementaires, après le transfert de la prestation de sortie dans une autre institution. L'attitude du Conseil fédéral est donc d'autant moins compréhensible lorsqu'il essaye de balayer ce principe par la voie urgente. **Ce procédé**, jugé par les institutions de prévoyance et encore plus par les affiliés

comme **contraire à la bonne foi**, est un moyen d'ébranler la confiance dans la prévoyance professionnelle.

Une autre reproche que le **Conseil fédéral va devoir accepter** porte sur son **incapacité d'avoir une vue d'ensemble sur ses propres propositions**. Par exemple, d'une part il frappe de façon prohibitive les prestations de prévoyance sous forme de capital en déclarant que les liquidations en capital ne relèvent pas vraiment de la prévoyance. D'autre part, dans le cadre de la 1^{ère} révision de la LPP, il propose d'accorder à la personne assurée le droit de choisir de retirer tout ou partie de sa prestation de vieillesse sous forme de capital, ce qui peut être compris comme un encouragement à souscrire à cette forme de prévoyance. Il est difficile, même avec la meilleure volonté, de trouver de la cohérence dans ces projets du Conseil fédéral.

L'enseignement majeur à tirer du programme de stabilisation nous conduit à formuler les réflexions suivantes. L'introduction, par une procédure urgente, de mesures lourdes dans un système de prévoyance qui s'est développé au cours de longues années, sans discussion avec les milieux concernés et sans adapter ces interventions aux principes de base de la législation en vigueur ne peut amener de solutions satisfaisantes. Nous ne sommes pas contre la mise en place de dispositions de lutte contre les abus, là où, par exemple la prévoyance professionnelle ne sert qu'à planifier l'imposition et à maximiser les déductions. Cependant, les normes légales devraient rester adéquates, pour ne citer que les dispositions sur les possibilités de rachat, et ne pas jeter l'enfant avec l'eau du bain, ou, en d'autres termes, mettre des limitations là où elles se justifient pleinement. Ni le Conseil fédéral ni les Chambres fédérales ne devraient perdre de vue que dans le contexte social et politique actuel la planification de bonnes prestations de la prévoyance professionnelle est un fait nécessaire et souhaitable, les possibilités des prestations du 1^{er} pilier ayant atteint vraisemblablement leur limite. Les conséquences négatives qui pourraient résulter d'une législation inadaptée seraient socialement et politiquement néfastes.

6. Accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE)

Le sort de la prévoyance professionnelle suisse dans le cadre des accords bilatéraux, actuellement en discussion entre la Suisse et l'UE, nous a bien préoccupés durant l'année écoulée. Ces inquiétudes sont à attribuer notamment au silence qui a entouré le contenu de ces accords d'une part, ainsi qu'aux maigres informations que l'OFAS a bien voulu faire passer, d'autre part, insuffisantes pour disperser ces craintes. Depuis la mise sous toit des accords, le brouillard s'est quelque peu dissipé et nous rappelons quelques traits essentiels :

Les accords couvrent plusieurs secteurs. Parmi ceux-ci, celui de la libre circulation des personnes, qui devrait se régler dans le cadre d'une convention spéciale sur le sujet. Une partie de l'accord concerne **la coordination des systèmes de sécurité sociale**. Il a été décidé qu'il ne traitera que de la coordination et non pas de l'harmonisation des prescriptions légales. Par conséquent, l'accord ne définit pas la position de la prévoyance professionnelle suisse dans le cadre du droit de l'UE, mais ne prévoit que des règles ponctuelles là où la coordination est nécessaire.

A ce jour, il nous semble qu'une seule disposition de coordination affecte la prévoyance professionnelle suisse. Elle concerne **le versement en espèces de la prestation de sortie aux assurés qui quittent définitivement la Suisse et se transfèrent dans un pays de l'UE**. Le versement en espèces de cette prestation provenant de la prévoyance obligatoire, c'est-à-dire l'avoir de vieillesse LPP, ne devrait plus être permis. Cette somme doit rester bloquée sur un compte suisse de libre passage ou sur une police de libre passage suisse. Seul reste possible le versement en espèces de la partie surobligatoire de la prestation de sortie. Il va sans dire que ce versement est autorisé lorsque la personne assurée quitte définitivement la Suisse pour un pays qui n'est pas membre de l'UE.

La situation est analogue à celle qui existait auparavant dans l'EEE et des limitations similaires devraient être prévues. Pour prévenir les mouvements de panique qui s'étaient répandus alors parmi les travailleurs étrangers, **un délai d'adaptation de cinq ans** a été convenu dans le cadre des accords bilatéraux.

Les restrictions relatives au versement en espèces des avoirs de la prévoyance obligatoire ne seront donc appliquées que cinq ans après l'entrée en vigueur de ces accords, soit, en d'autres termes, en admettant une conclusion rapide, qu'en 2006 ou 2007. Les assurés concernés disposent donc d'un laps de temps assez confortable pour prendre les dispositions qu'ils estiment utiles.

Deux points méritent encore d'être cités ici. En premier lieu il faut préciser que, même si la prestation de sortie de la prévoyance obligatoire ne pouvait plus à l'avenir être versée en espèces, il n'est pas exact d'en déduire que l'avoir correspondant devra être transféré dans le système de sécurité sociale de l'Etat membre de l'UE du nouveau domicile de l'assuré. L'impossibilité du versement en espèces signifie simplement que la prestation doit être bloquée, en Suisse, sur un compte ou sur une police de libre passage, jusqu'au moment où, conformément aux dispositions sur le libre passage (LFLP), elle peut être retirée en sa qualité de prestation de prévoyance. En deuxième lieu, il est utile de constater que **la forme des prestations de prévoyance en tant que telle**, soit la prestation de vieillesse, d'invalidité ou de survivant, **n'est pas touchée par les accords bilatéraux**. Lorsque le règlement de l'institution de prévoyance prévoit que ces prestations peuvent être retirées par un versement unique en capital, ce mode de faire demeure effectivement possible, même si le domicile de l'assuré se trouve dans un Etat de l'UE. Aucune restriction n'est à prévoir dans ce cas.

7. Assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI) ;

Prestations complémentaires (PC)

a) Résultat des comptes

Les résultats des comptes de l'AVS/AI pour 1998 sont des plus inquiétants puisqu'ils se situent largement dans les chiffres rouges. Depuis 1996, les comptes de l'AVS se soldent par des résultats négatifs mais, alors que le déficit était cette année là encore de 28 mio., il est monté à 583 mio. de francs en 1997 pour atteindre la somme alarmante de 1,393 mrd de francs. en 1998.

L'augmentation du déficit s'explique entre autres par l'augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes à raison de 1,9 %, quelques versements forfaitaires au lieu de petites rentes et des remboursements de cotisations aux travailleurs étrangers. Et par suite de cela le fonds de compensation AVS ne couvre plus que le 82 % des dépenses annuelles contre 90 % en 1987. La prescription légale qui veut que le montant des sûretés du fonds de compensation ne descende pas au-dessous du montant de la somme des cotisations d'une année ne peut ainsi en règle générale plus être respectée. Il faut rappeler à ce sujet que le rapport du groupe de travail IDA-FISo1 en 1996 n'envisageait un déficit des comptes AVS qu'au-delà l'année 2000. L'évolution effective a largement dépassé les prévisions. On voit ce qui nous attend dans la 11ème révision de l'AVS. Le déficit de l'AI a également passé de 616 mio. en 1997 à 696 mio. de francs en 1998. Seuls les comptes des APG ont bouclé avec un solde positif, mais si l'excédent de recettes se montait à 386 mio. en 1997, il est redescendu à 251 mio. de francs en 1998.

b) Pourcentage TVA supplémentaire pour le financement de l'AVS

L'article constitutionnel sur la TVA, accepté par les Chambres et le peuple, prévoit d'ores et déjà qu'il est de la **compétence de la Confédération de relever le taux de un pour cent en faveur de l'AVS et de l'AI**. Les comptes de l'AVS étant dans le rouge depuis 1996, le Conseil fédéral a décidé de demander aux Chambres fédérales **de prélever ce pour-cent TVA supplémentaire plus vite que prévu initialement**, c'est-à-dire immédiatement dans sa totalité dès début 1999. Le but de cette mesure est de procurer à l'AVS des recettes supplémentaires, estimées à environ 1,5 milliards de francs pour 1999 pour atteindre environ 2,0 milliards de francs annuels dans une proche avenir.

Après le Conseil des Etats, le Conseil national a accepté cette proposition à une large majorité lors de la session de mars 1998. En d'autres termes, **le relèvement du taux de la TVA devient effectif dès le 1^{er} janvier 1999**. Dès

cette date le taux ordinaire est de 7,5 %, celui pour les biens de consommation courante passe de 2 à 2,3 % et celui pour l'hôtellerie de 3 à 3,5 %.

Le projet prévoit toutefois d'attribuer le **17 % des recettes supplémentaires** non pas directement à la caisse de l'AVS et de l'AI, mais **aux réserves de la Confédération**, qui pense avoir trouvé là un moyen de financer ses contributions légales à l'AVS. Or, même si ces recettes vont bien revenir à l'AVS par la voie indirecte, il ne faut pas faire abstraction du fait qu'elles contribuent en premier lieu à décharger le ménage de la Confédération de la cotisation prévue dans la législation.

Il serait toutefois erroné de penser que grâce à ce pourcentage supplémentaire de TVA **le ménage de l'AVS est assaini à moyen terme**. Sur la base de projections objectives, on peut aujourd'hui estimer que l'AVS retombera dans une situation de déficit dès l'an 2003, et que l'excédent de dépenses va constamment augmenter dès cette date. La recherche de nouvelles sources de financement est inévitable si le niveau des prestations de l'AVS doit être maintenu à l'avenir.

Il est donc absolument indispensable que le **patrimoine propre, encore disponible, de l'AVS, autrement dit le fonds AVS, soit géré de manière optimale**. Dans ce contexte nous relevons que ce fonds a commencé à constituer **un portefeuille d'actions**, atteignant en 1998 1,5 milliards de francs, correspondant à 5,5 % du total du patrimoine et qu'un milliard supplémentaire devrait y être investi en 1999. L'exemple du fonds AVS montre bien que l'achat d'actions n'est pas la recette miracle à brève échéance. En décembre 1998 on a dû reconnaître que les résultats étaient encore modestes, en raison aussi du fait que les acquisitions étaient intervenues en partie dans une période défavorable. D'autre part, le fonds est actuellement impliqué dans des différends au sujet de cessions de mandats relatifs à l'administration patrimoniale, avec suite de dénonciations pénales et intervention du ministère public de la Confédération. Nous souhaitons que ces turbulences prennent fin rapidement et laissent la place et l'énergie au développement d'une bonne stratégie d'investissement

contribuant ainsi à utiliser les ressources encore disponibles du fonds de la manière la plus efficace.

c) Initiatives constitutionnelles sur l'AVS

L'âge de la retraite en général et celui des femmes en particulier, ainsi que deux postulats pour l'introduction de l'âge flexible de la retraite ont fait et font l'objet de plusieurs initiatives constitutionnelles.

Les Syndicats chrétiens (SC) et l'Union syndicale suisse (USS) ont lancé une **initiative pour «la 10^{ème} révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite»** tout de suite après la votation du projet sur la 10^{ème} révision de l'AVS par les Chambres fédérales. Comme le titre de l'initiative l'annonce clairement, son but est de supprimer le relèvement par paliers de l'âge de la retraite des femmes introduit par la 10^{ème} révision. La limite d'âge devrait rester inchangée à 62 ans jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^{ème} révision. Lors de la votation du 27 septembre 1998, cette initiative avait été rejetée nettement par 58,5 % de non. Même si on peut attribuer ce résultat aux perspectives alarmantes énoncées sur la situation financière de l'AVS, et qui ont fini par peser sur la décision de la majorité des citoyens, le vote est un signe évident en faveur de l'égalité de traitement entre hommes et femmes au sujet de l'âge de la retraite, celle-ci étant fixée à 65 ans. Il constitue sans doute un indicateur précieux pour les solutions à envisager dans le cadre de la 11^{ème} révision de l'AVS.

Deux autres initiatives populaires lancées par un comité de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) et de l'Association suisse des jeunes commerçants ainsi que par le Parti suisse des Verts défendent encore une autre conception. Les **deux initiatives ont en commun, comme exigence principale, l'introduction de la retraite à 62 ans pour hommes et femmes.** En termes pratiques, toute personne, homme ou femme, prenant effectivement sa retraite à 62 ans a droit au versement de la rente AVS non réduite. Une initiative complémentaire des Verts exige en plus l'introduction d'un impôt sur les énergies non renouvelables et sur l'électricité provenant des centrales

hydroélectriques, affecté au financement des dépenses supplémentaires engendrées par cette mesure. Les deux Chambres du parlement ont suivi le Conseil fédéral qui demandait le rejet de ces initiatives, pendant la session d'automne 1998 pour le Conseil national, suivi du Conseil des Etats lors de la session d'hiver 1998. La charge financière supplémentaire de l'AVS a été le motif majeur de ce résultat négatif. Un autre argument relevait que l'impôt sur l'énergie proposé par le Parti des Verts devrait être débattu dans le cadre d'une réforme fiscale écologique. En dernier lieu c'est au peuple et aux cantons de se prononcer sur ces initiatives.

d) 11^{ème} révision de l'AVS

La 11^{ème} révision de l'AVS a occupé le Conseil fédéral à plusieurs niveaux durant l'année 1998. Il a commencé par des **discussions approfondies** sur différents projets de réforme sur la base du **rapport IDA-FiSo2**, qui avait été présenté au public peu avant Noël 1997. Ce rapport émanant d'un groupe de travail interdépartemental avait pour objet l'examen de l'ensemble des prestations de l'AVS, de l'AI, de l'assurance maladie, de l'assurance chômage et de la prévoyance professionnelle. Il a élaboré trois scénarios à partir de différents schémas de développement des prestations. Le premier se limite au «statu quo», soit la situation en 2010 sous l'hypothèse de la stabilité du système des prestations et des dépenses supplémentaires nécessaires à leur maintien, avec pour corollaire des taux supplémentaires de 6,8 % de TVA ou 5,2 % de salaires. Ensuite un scénario «développement» où ces taux seraient respectivement de 8 % pour la TVA et 6,2 % pour les salaires. Enfin, un scénario «réduction» avec des dépenses supplémentaires de 4 % de TVA ou 3,5 % de salaires. **Le Conseil fédéral n'en a retenu aucun.** Il a cependant constaté que, en dehors de la variante «statu quo», il reste peu de place pour des mesures de développement ou de réduction. Il s'est aussi prononcé contre un changement de base du système dans les branches d'assurances sociales examinées par cette étude et pour le maintien du système de financement mixte avec la TVA comme meilleure source complémentaire de recettes.

Sur cette base le Conseil fédéral a pu préparer au mois d'avril les **thèmes essentiels** de la 11^{ème} révision de l'AVS. Le **rapport détaillé et l'avant projet** ont été soumis à la procédure de consultation fin 1998, en même temps que le rapport sur la 1^{ère} révision de la LPP.

Ces propositions concernent principalement **l'égalité de l'âge de la retraite pour hommes et femmes fixé à 65 ans, la possibilité de retraite anticipée dès 62 ans ainsi que les mêmes droits pour hommes et femmes à la rente de veuve ou veuf, les conditions pour l'obtention de la rente de veuve étant plus strictes.**

Le **relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans** devrait avoir aussi pour conséquence **l'augmentation de l'âge de retraite légal des femmes dans la prévoyance professionnelle obligatoire**, ce qui permettrait également d'aligner l'échelle des bonifications de vieillesse des femmes sur celles des hommes.

Ces propositions sur l'âge de la retraite ne constituent de loin pas les seuls **sujets politiques brûlants** que le Conseil fédéral inclut dans cette révision. Celui qui traite de la **flexibilité**, et qui lui est étroitement lié, ne l'est pas moins, notamment le point qui traite des possibilités d'anticiper la prestation de vieillesse de trois ans. Le Conseil fédéral a soumis à discussion plusieurs modèles. Parmi ceux-ci, un modèle selon lequel la rente ne pourrait être réduite dans le cas d'une longue durée de période de cotisation. Ou un deuxième point introduisant une réduction dépendant du niveau de revenu. Un autre, enfin, avec une correction actuarielle précise, c'est-à-dire semblable à celle appliquée en cas de retraite anticipée du 2^{ème} pilier et dont la justification est incontestable. Le modèle le plus réaliste est sans doute celui de la réduction actuarielle. Les deux autres sont entachés par des défauts structurels ou des difficultés d'application importantes, impraticables au premier abord. **La méthode la plus équitable est celle de la réduction actuarielle, légitime et nécessaire**, et qui peut être compensée par l'introduction de prestations complémentaires lorsque le bénéficiaire de la prestation réduite est dans une situation économique modeste. Il est intéressant de constater que le Conseil fédéral a soumis à

discussion, presque à titre d'accompagnement, la proposition **d'avancer de trois ans le processus d'épargne vieillesse de la prévoyance professionnelle obligatoire**, dans le but d'arriver, par ce moyen à ce que l'avoit de vieillesse de l'assurance obligatoire atteigne le montant prévu par la loi déjà à l'âge de 62 ans. De cette manière la réduction de la prévoyance professionnelle grève de manière moins lourde les prestations de retraite. Cette intervention dans la structure de la prévoyance professionnelle obligatoire n'apporte en pratique pas l'effet escompté, puisque les salaires, naturellement plus bas dans les années de premier emploi, soit dès 22 ans, ne sauraient compenser les montants manquants des bonifications de vieillesse de la dernière tranche d'âge.

Les résultats de la procédure de consultation ne pouvaient être plus contradictoires, même si des divergences étaient prévisibles, non seulement pour la 1^{ère} révision de la LPP mais aussi pour celle de la 11^{ème} révision de l'AVS. Toutefois le Conseil fédéral pense pouvoir présenter son message au parlement pour les deux objets au cours de l'été 1999, après avoir évalué ces résultats. Il espère d'ailleurs que les deux révisions soient traitées de manière à pouvoir les faire entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003. On se rendra compte rapidement si ces prévisions ne sont pas trop optimistes puisque d'ores et déjà certaines propositions sont vivement contestées.

e) Relèvement des rentes de l'AVS et de l'AI au 1^{er} janvier 1999

Le Conseil fédéral a décidé de relever les rentes de l'AVS/AI au 1^{er} janvier 1999, pendant les discussions sur les initiatives constitutionnelles sur l'AVS et la 11^{ème} révision. Cette adaptation se base, comme prévu par les dispositions en vigueur, sur l'indice mixte déterminant selon la LAVS, et ne laisse pas beaucoup de latitude au Conseil fédéral. La rente simple ordinaire minimale a donc été portée à Fr. 1'005.-- par mois et la rente maximale à Fr. 2'010.-- Le plafond supérieur de la rente d'un couple atteint donc Fr. 3'015.-- par mois.

f) 4^{ème} révision de l'AI

Il avait été prévu d'avance de procéder à cette révision en deux étapes ; or les Chambres fédérales ont partagé la première partie également en deux volets. Pour ce qui concerne la première partie, soit le transfert d'un capital de 2,2 milliards de francs du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain à celui de l'Assurance invalidité, décidé en 1997, il n'y a pas eu de contestations. Parmi les points restants, la suppression de la rente complémentaire pour le conjoint de l'assuré invalide a été approuvée par les deux Chambres. Par contre **la suppression des quarts de rente** proposée par le Conseil fédéral a soulevé de **nombreuses objections**. Bien que le Conseil des Etats ait approuvé cette proposition lors de sa session de décembre 1997, le Conseil national l'a d'abord refusée lors de la session de juin 1998 pour finalement l'admettre avec beaucoup de réticence lors de la navette entre les deux Chambres.

Il fallait s'attendre au mécontentement des associations d'invalides et handicapés. Un **référendum** demandant **l'abolition de la suppression des quarts de rente** n'a pas tardé et au mois de décembre 1998 il était évident qu'il avait abouti. Les citoyens devront ainsi se prononcer sur le maintien ou non de cette mesure d'économie. Il va sans dire que les droits des quelques 4000 bénéficiaires actuels des quarts de rente restent acquis.

Vu sous l'angle de la prévoyance professionnelle il faut relever à ce sujet qu'à la longue **les conditions d'octroi des rentes d'invalidité de la prévoyance professionnelle obligatoire** devront être adaptées à celles de l'AI fédérale. Par conséquent si les quarts de rente sont maintenus dans l'AI, il ne fait pas de doute que la même prestation devra être introduite dans la prévoyance obligatoire. En cas de suppression, l'AI fédérale se trouvera dans la situation qui est celle de la prévoyance professionnelle dans l'état actuel.

g) Prestations complémentaires

Après la 3^{ème} révision de la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI terminée par les Chambres fédérales en 1997 déjà, plus aucune autre modification n'est intervenue au cours de l'exercice écoulé. Ce système reste toutefois une branche complémentaire importante du 1^{er} pilier. Le Conseil fédéral a simplement aligné sur les adaptations intervenues dans l'AVS et l'AI le **montant déterminant du minimum vital**. Pour les personnes seules ce dernier est porté à Fr. 16'460.- par an, pour les couples à Fr. 24'690.-.

8. Autres législations sociales

a) Assurance perte de gain (APG)

La 6^{ème} **révision du régime des allocations pour perte de gain** a été entérinée par les deux Chambres parlementaires en 1998 et entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Les dépenses supplémentaires annuelles se chiffrent à environ 130 millions de francs. Parmi les innovations, on note des allocations indépendantes de l'état civil pour toute personne servant dans l'armée, dans la protection civile et ou dans le service civil. D'autre part, l'allocation journalière pour les recrues a été portée de 31 à 41 francs. L'allocation de base est fixée à 65 % du revenu moyen acquis avant le service, mais au maximum à Fr. 205.- par jour. Les allocations dues pour les services d'avancement se calculent au taux de 45 % de l'allocation totale maximale. La révision se justifiait amplement, et elle est d'ailleurs financée sans aucune mesure supplémentaire par les recettes actuelles de l'APG. Le danger qui menace cette branche des assurances sociales ne provient pas d'une lacune éventuelle dans les cotisations disponibles nécessaires au financement de ces prestations ; il provient des convoitises des politiciens envers les avoirs de son Fonds de compensation, encore relativement bien doté, qui a déjà été amputé de 2,2 milliards de francs lors de la 4^{ème} révision de l'AI.

b) Allocations familiales

L'initiative parlementaire de 1992 demandant une **solution fédérale pour les allocations pour enfant n'est politiquement plus d'actualité**. Ce projet n'est pas estimé urgent en ce moment, à juste titre d'ailleurs. Son objectif n'est pas de combler une lacune existante, puisque tous les cantons disposent généralement aujourd'hui d'une bonne réglementation dans cette branche des assurances sociales qui reste de leur compétence. Les allocations sont d'ailleurs régulièrement adaptées à l'évolution de la société.

c) Assurance accidents

En 1998 le Conseil fédéral a décidé de porter la limite supérieure du salaire assuré de Fr. 97'200.- à Fr. 106'800.-. Cette mesure n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2000.

Les rentes de l'assurance obligatoire accidents sont adaptées au renchérissement au même rythme que les rentes de l'AVS/AI. Par conséquent, la décision a aussi été prise en 1998 et le **taux ordinaire d'adaptation au renchérissement des rentes a été fixé 0,5 %**. Les rentes mises en paiement pour la première fois en 1997 font l'objet d'une réglementation spéciale et selon l'année de l'accident le taux varie entre 0,0 et 3,1 %.

d) Assurance chômage

Pas de modification législative au cours de 1998 pour cette assurance. Le **relèvement de la limite supérieure du revenu assuré à Fr. 106'800.-** ne sera appliqué qu'à partir du 1^{er} janvier 2000, comme pour les autres assurances. Un des thèmes les plus recourants dans l'assurance chômage est celui des abus effectifs ou prétendus. L'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDEE) a publié une étude sur ce sujet en décembre 1998. En conclusion, il semble que les abus dans l'assurance chômage en Suisse sont moins fréquents qu'on ne le suppose. On y relève toutefois qu'en 1997 des indemnités de chômage de 18 % de tous les bénéficiaires ont été retenues à cause d'une violation expresse ou involontaire de dispositions de la loi ou des

ordonnances. Le rapport suggère des contrôles plus stricts, notamment dans le domaine du travail temporaire et des indemnités pour intempéries. Ces dernières devraient d'ailleurs être abolies, le rapport estimant qu'au fond elles couvrent des risques qui devraient être assumés par les entreprises qui travaillent en plein air. Sur la base de ce rapport l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDEE) se propose d'entreprendre une nouvelle révision de la loi sur l'assurance chômage qui devrait introduire des mesures de lutte contre les abus. Le Conseil fédéral a l'intention de soumettre un projet au parlement pour fin 2000, afin que la révision puisse entrer en vigueur au début 2003.

e) Assurance maladie

La nouvelle **loi sur l'assurance maladie**, entrée en vigueur en 1996, provoque toujours **autant de critiques et de mauvaise humeur**. Le **retrait partiel de Visana**, qui avait décidé de ne plus offrir les prestations de base dans huit cantons dès 1999, a été spectaculaire et sans précédent pour un système d'assurance obligatoire. Il est évident que cette manière d'agir revient en fait à se débarrasser des mauvais risques. Il faut tenir présent que le domaine de l'assurance maladie est régi par le libre choix de la caisse. Or une caisse demeure attractive, en premier lieu, lorsqu'en comparaison avec la concurrence elle offre des primes plus avantageuses. Cette situation induit presque nécessairement une tendance à rechercher les bons risques et à décourager les mauvais et par conséquent une certaine désolidarisation. Même si les conditions dans l'assurance maladie ne correspondent pas à celles de la prévoyance professionnelle, il reste que les constatations à tirer sur l'évolution des caisses de pensions dans une situation de libre choix de la caisse sont évidentes : c'est une tendance avec laquelle il faudrait sûrement compter, peut-être sous une forme différente, si cette liberté était introduite.

Après la procédure de consultation le Conseil fédéral a présenté en septembre 1998 un **projet pour une première révision partielle de la LAMal**. Il s'agit là plutôt d'une mini-réforme facilitant le changement de la caisse et accordant aux

cantons les instruments adéquats pour le contrôle des coûts. Additionnellement le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un **nouvel arrêté concernant la réduction des primes.**

Les critiques les plus dures sur la nouvelle LAMal concernent le peu d'impact sur **la courbe des coûts de la santé dont la tendance à la hausse n'a pas ou très peu pu être freinée.** La plupart l'attribue au système de base de la loi et demandent une refonte complète de la législation dans ce domaine. Or il ne faut pas oublier que les prestations supplémentaires introduites par la LAMal dans l'assurance obligatoire constituent le facteur principal de l'augmentation des coûts. De plus le catalogue de ces prestations obligatoires ne cesse de s'allonger. Dans cet ordre d'idées, au 1^{er} juillet 1999 entrera d'ailleurs en vigueur une modification décidée en 1998 déjà, de l'ordonnance sur les prestations des soins qui introduit la prise en charge par l'assurance maladie de certaines prestations complémentaires fournies par les médecins. Il faut donc rester logiques. Tout élargissement dans l'éventail des prestations s'accompagnera des coûts induits par cette décision et l'augmentation des charges. Une réelle volonté au niveau de l'épargne implique des coupes dans le catalogue des prestations. La simple critique du système de la loi n'apporte pas de solution.

L'initiative populaire est aussi un moyen utilisé pour agir sur le contenu et la forme de la future assurance maladie. 1998 a vu le lancement d'une de ces initiatives par le Parti du travail de la Suisse romande demandant l'introduction de primes en fonction du revenu et de la fortune. Elle a finalement échoué parce qu'elle avait récolté moins de la moitié des 100'000 signatures nécessaires. Cette initiative avait pour but d'obtenir que le 50 % au minimum des dépenses annuelles de l'assurance maladie soit couvert par une contribution de la Confédération, d'une part et l'introduction d'un système de cotisations dépendant de la situation économique des assurés. Le sort d'une initiative semblable du Parti socialiste suisse « La maîtrise des coûts de la santé » est encore en jeu. Enfin, l'Union syndicale suisse et les Syndicats chrétiens ont lancé une autre initiative populaire en mai 1998, demandant l'introduction obligatoire de l'assurance indemnité journalière pour maladie.

f) Assurance militaire

Aucune modification n'est intervenue dans cette branche des assurances sociales durant 1998. Après la révision de 1994, l'assurance militaire se trouve, contrairement aux autres assurances sociales, en dehors des remous qui ne cessent de troubler les autres institutions.

g) Assurance maternité

L'assurance maternité constitue sans doute la meilleure illustration de l'attitude du Conseil fédéral et du parlement en matière d'assurances sociales. Bien que le gouvernement et les partis bourgeois du parlement ne cessent de déclarer que tout développement ultérieur du système des assurances sociales doit se faire dans le cadre d'un concept global de financement des différents secteurs de la sécurité sociale, le Conseil fédéral n'a pas hésité à présenter en 1998 le message pour l'introduction de l'assurance maternité. Les deux Chambres fédérales l'ont suivi, également en 1998. **L'assurance maternité** devrait finalement être introduite. La loi prévoit que **les mères exerçant une activité lucrative recevront une indemnité pour perte de gain pendant 14 semaines, s'élevant à 80 % du revenu annuel assuré, plafonné à Fr. 97'200.-**. Les mères exerçant ou non une activité lucrative recevront **une prestation de base dégressive en fonction du revenu familial, d'un montant maximum de Fr. 3'980.-**.

La longue période de gestation de ce mandat constitutionnel parle non seulement en faveur, mais aussi contre l'introduction de l'assurance maternité, particulièrement dans ce moment-ci, où dans le contexte des assurances sociales il faut parfois avoir le courage de retenir des priorités douloureuses. Or si le parlement se prononce pour l'introduction d'une nouvelle assurance obligatoire, il faut aussi qu'il en garantisse le financement. En l'espèce les prestations et les moyens financiers doivent être décidés conjointement afin que le projet puisse être voté dans sa totalité. Or ici le parlement a commis sans doute **une faute**, lorsqu'il a décidé après de longues tergiversations entre les deux Chambres, de **régler plus tard le financement à long terme** de

l'assurance maternité. Il a été prévu, en principe, de financer l'assurance maternité à ses débuts par le Fonds de compensation de l'APG. A long terme elle devrait pouvoir compter en outre sur 0,25 % de TVA. Le vote sur cette réglementation devrait intervenir plus tard. Le peuple et les cantons devraient se prononcer à ce sujet seulement lors des consultations relatives à la TVA pour le financement de l'AVS et de l'AI dans le cadre de la 11^{ème} révision de l'AVS. Le taux de 0,25 % de la TVA en faveur de l'assurance maternité devrait être compris dans une sorte de « Multipack » avec les pour-cents supplémentaires en faveur de l'AVS et de l'AI. Si cette proposition devait échouer, l'assurance maternité devrait alors être financée par des prélèvements supplémentaires sur les salaires. En conclusion on peut dire que la décision d'introduire une nouvelle assurance obligatoire a été prise sans que son financement ait été réglé et fixé. Dans cette situation il n'est donc pas étonnant qu'un référendum contre le projet ait déjà été annoncé. Le dernier mot sur l'assurance maternité n'a pas encore été prononcé.

9. Coordination et harmonisation du système des assurances sociales

En Suisse, comme dans les autres pays, le système d'assurances sociales ne s'est pas créé d'une seule pièce. Les bases légales des diverses branches se sont développées indépendamment l'une de l'autre pendant une très longue période. Il n'est dès lors pas étonnant que depuis un certain temps déjà **des voix se soient élevées en faveur d'une meilleure coordination et pour l'harmonisation de l'ensemble du système.** C'est le but du projet pour une **loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (PAGS).** Les travaux parlementaires au Conseil national ou plutôt auprès de sa Commission pour la sécurité sociale et la santé n'ont pas progressé en 1998 non plus. Le destin de ce projet de loi est très incertain, les priorités politiques s'étant fixées ailleurs pour l'instant. Vu sous l'angle de l'amélioration de la coordination on peut estimer qu'un progrès a déjà été accompli puisque la 11^{ème} révision de l'AVS et la 1^{ère} révision de la LPP sont traitées ensemble. Les conditions sont

donc remplies pour qu'au cours de cette procédure les nouvelles règles soient coordonnées entre elles quand elles traitent des points communs essentiels.

10. Législation fiscale

Aucun changement à signaler dans la législation fiscale ordinaire en 1998. **Le programme de stabilisation du Conseil fédéral s'appuie principalement sur des mesures d'ordre fiscal** et cherche à l'évidence à restreindre le champ d'activité de la prévoyance professionnelle. Nous renvoyons sur ce sujet aux détails indiqués au chapitre I/5.

II. Elaboration et Réalisation de la Prévoyance professionnelle

1. Les relations avec l'AVS/AI

Dans le cadre de la 1^{ère} révision de la LPP le Conseil fédéral soumet à l'examen des propositions dont le but est **d'améliorer la prévoyance des assurés ayant un revenu modeste ou moyen**. Cet objectif peut être atteint, de manière très générale, par la réduction de la valeur-seuil d'accès à l'assurance obligatoire, en agissant sur le niveau et la flexibilité du montant de coordination. Pour les personnes occupées à temps partiel, ce moyen peut être mis en place en fixant le montant de coordination proportionnellement au taux d'occupation. Les deux mesures peuvent naturellement se combiner. Le Conseil fédéral justifie ces propositions en partant du constat que pour les assurés ne disposant que de revenus modestes ou moyens, le taux de remplacement des prestations du 1^{er} et 2^{ème} pilier de 60 % est insuffisant et qu'il devrait se situer plutôt autour de 70 – 80 %. Dans une nouvelle interprétation du mandat constitutionnel, la prévoyance professionnelle obligatoire se trouverait donc impliquée davantage dans la tâche de garantir les moyens d'existence aux assurés dont les revenus sont situés dans les tranches précitées.

Même en faisant abstraction des conséquences financières et administratives de ces propositions, on peut se poser la **question de principe** quant **au rôle du 2^{ème} pilier** dans la **garantie des moyens d'existence**. Selon le mandat constitutionnel, c'est au 1er pilier de pourvoir à la couverture des besoins vitaux de l'ensemble de la population. Les prochaines discussions politiques montreront si et dans quelle mesure les propositions du Conseil fédéral vont être accueillies favorablement. Même si le développement de l'assurance obligatoire peut paraître souhaitable du point de vue sociopolitique, il ne faut pas faire abstraction du fait que cette solution comporte un pas important vers un rôle différent de la prévoyance professionnelle obligatoire, dans la mesure où elle va assumer les tâches qui devraient être dévolues à l'assurance étatique de base dans le domaine de la vieillesse, l'invalidité et des survivants. Avec la conséquence inévitable que la prévoyance professionnelle obligatoire fera de

plus en plus partie du système créé par l'Etat, soit du domaine des assurances de droit public. Il en découle également que la base de droit privé sur laquelle repose encore le système des fondations et des coopératives des institutions de prévoyance se retrouve encore un peu plus à l'arrière plan. La prévoyance professionnelle tend à devenir de plus en plus une composante des assurances sociales proprement dites et perd en même temps toujours davantage sa légitimation pour conserver son caractère d'institution de droit privé. L'extension de la prévoyance obligatoire des assurés ayant un revenu modeste ou moyen, mérite d'être examinée aussi sous cet angle, pour que le caractère des relations juridiques concernant la prévoyance entre les institutions et les assurés n'assume soudainement pas les caractéristiques propres aux relations administratives des assurances sociales.

2. Questions relatives à la retraite

Après un pas modeste dans la 10^{ème} révision de l'AVS, c'est au cours de la 11^{ème} révision qu'il va falloir définir des principes clairs dans la recherche d'une **solution pour l'introduction de l'âge flexible de la retraite** dans l'AVS. Il s'agit de créer les conditions pour que les assurés puissent anticiper jusqu'à trois ans tout ou partie de la prestation de vieillesse. Il est évident que la prévoyance professionnelle obligatoire doit lui emboîter le pas. La personne assurée qui décide d'anticiper la retraite dans l'AVS doit pouvoir faire de même dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Au cours de la procédure de consultation sur la 11^{ème} révision de l'AVS, l'ASIP a insisté pour que les institutions de prévoyance ne soient pas tout simplement soumises à de nouvelles normes légales très strictes quant à leur activité rattachée au cadre du régime obligatoire. Elles devraient pouvoir conserver la liberté d'anticiper davantage l'âge de la retraite, de prévoir des échelonnements plus fins que ceux de l'AVS, autant pour l'anticipation que pour l'ajournement. Les institutions de prévoyance qui, en effet, ont accompli un travail de pionnier dans le domaine de la flexibilité de l'âge terme, ne devraient pas subir de contraintes par les limites qui vont sortir de la nouvelle réglementation de l'AVS.

Un autre sujet de discussion prend sa source dans la **proposition** du Conseil fédéral sur la faculté **d'accorder aux assurés de la prévoyance obligatoire le droit de décider eux-mêmes** de retirer la prestation de vieillesse **sous forme de rente ou sous forme de capital**. Cette proposition va dans le sens d'une plus grande flexibilité et de choix individuels des assurés pour leurs projets de retraite. Dans le cadre actuel, la décision quant aux formes possibles des prestations de vieillesse ou d'autres prestations de prévoyance, est de la compétence des institutions de prévoyance, soit de ses organes paritaires de gestion. L'ASIP ne voit pas de motif à une modification de ce principe. Toutefois, aussi dans cette sphère, apparaissent des tiraillements entre les souhaits des assurés et les intérêts légitimes des institutions de prévoyance qui devraient continuer à pouvoir déterminer la forme des prestations dans le meilleur intérêt de leurs assurés. Il faut être conscient que si le législateur déplace ce pouvoir vers les assurés, il touche là à une des compétences essentielles des organes paritaires de gestion des caisses. En effet la mise en place du plan de prévoyance, dont fait partie la forme des prestations, constitue une des tâches prioritaires des organes paritaires d'administration et de gestion.

3. Questions d'organisation et de droit

Les années boursières euphoriques 1996 et 1997 ont apporté aux institutions de prévoyance qui devaient gérer des **fonds libres souvent non négligeables**, des problèmes nouveaux et sans doute stimulants. Dans notre circulaire d'information No 2 nous avons fait part de quelques réflexions d'ordre juridique. Nous avons souligné que la **première priorité dans cette activité restait la constitution de provisions et de réserves dans des limites acceptables et fondées**. La **deuxième priorité** devait être donnée à **l'amélioration des prestations ou à la diminution des cotisations**, surtout lorsque le degré de couverture était supérieur à 110 %. Nous avons aussi attiré l'attention sur le fait que des mesures de cette nature demandaient une certaine circonspection et que ces décisions devaient tenir compte des dispositions réglementaires de l'institution de prévoyance. Dans ce contexte nous estimons

que la baisse des cotisations est une mesure tout à fait souhaitable et conforme au droit. La critique la plus fréquente à cet égard, selon laquelle cette solution constituerait un retour indirect des moyens de prévoyance à l'employeur et aux assurés n'est, à notre avis, ni correcte ni fondée. Lorsque l'institution de prévoyance est bien gérée, ces mesures sont tout à fait justifiées et entrent dans l'intérêt de l'employeur et des assurés. Face à un bon ou excellent plan de prévoyance, l'amélioration des prestations ne peut pas être illimitée et la formation ou la conservation de réserves libres trop importantes n'est d'aucune utilité.

4. Le libre passage

Dans notre circulaire d'information No 1 nous avons examiné un problème particulier de libre passage. Comment déterminer le montant revenant à l'assuré **au moment de la sortie lorsque la prestation d'entrée a été financée par l'employeur**. Toute personne assurée qui entre dans une institution de prévoyance a le droit, selon les dispositions de la LFLP, de racheter la totalité des prestations réglementaires. La loi part du principe que la prestation d'entrée est due par le nouvel assuré. Il est toutefois possible que l'employeur participe au financement de cette prestation ou qu'il l'assume en totalité. Des conventions sont assez courantes, lors du recrutement de personnel très qualifié ou de cadres de haut niveau, qu'on tente de fidéliser par ce moyen. Dans le passé si un tel assuré quittait assez rapidement son emploi, il était fréquent que des différends survenaient au sujet du montant de la part à attribuer à la prestation de libre passage de la finance d'entrée versée par l'employeur. L'art. 7 de la LFLP règle désormais ces cas avec précision. L'institution de prévoyance peut déduire de la prestation de sortie le montant financé par l'employeur, la déduction étant réduite par année de cotisation d'au minimum 1/10 du montant financé par l'employeur. La part inutilisée est attribuée aux réserves de cotisations de l'employeur. Nous avons attiré l'attention sur le fait que les institutions de prévoyance avaient le droit de prévoir des conditions réglementaires plus favorables aux assurés. Il y a aussi la possibilité de passer

une convention spéciale entre l'employeur, la personne assurée et l'institution de prévoyance. Le choix d'une solution mieux adaptée à des circonstances particulières reste ouvert.

5. Problèmes d'assurance

Dans le domaine de l'assurance obligatoire, les prestations d'invalidité et de survivant doivent être adaptées au renchérissement selon les prescriptions du Conseil fédéral, pour les hommes, jusqu'à leur 65^{ème} anniversaire et pour les femmes jusqu'au 62^{ème}. Actuellement, une **adaptation** sous cette forme **des prestations de vieillesse** n'est pas prévue. L'art. 36 al. 2 LPP dit que les institutions de prévoyance sont tenues d'établir des dispositions en vue d'adapter les rentes en cours à l'évolution des prix dans les limites de leurs possibilités financières. Dans la 1^{ère} révision de la LPP, le Conseil fédéral souhaite mieux préciser l'obligation des institutions de prévoyance de compenser le renchérissement des rentes de vieillesse. Toutefois, face au coût de cette mesure, les propositions du Conseil fédéral évitent d'ordonner des règles trop strictes. Par contre, concernant l'adaptation des rentes en cours à l'évolution des prix, il demande que la notion des possibilités financières réellement affectées à cette adaptation soit définie plus précisément. L'ASIP penche pour une disposition obligeant les institutions de prévoyance à employer les excédents de recettes sur les réserves mathématiques des rentes de retraite, pour la compensation du renchérissement, lorsque cela s'avère nécessaire.

Pour les prestations d'invalidité et de survivant, le Conseil fédéral, soit l'OFAS, ont toujours affirmé que les institutions de prévoyance enveloppantes ne devaient pas compenser le renchérissement lorsque la prestation correspondante de la caisse était supérieure à la prestation obligatoire LPP, allocations de renchérissement comprises. Le Conseil fédéral souhaite déroger à ce principe pour les rentes de vieillesse. Dès lors, les **caisses de prévoyance enveloppantes** seraient aussi appelées à **appliquer la compensation du renchérissement** prescrite dans l'assurance obligatoire, même lorsque la prestation de la caisse est nettement supérieure à la prestation obligatoire de la

LPP, allocations de renchérissement comprises. Bien que cela puisse paraître illogique, l'ASIP estime que cette règle peut être acceptée en raison surtout de la sensibilité extrême du sujet. C'est un moyen de garantir une compensation effective au renchérissement minime et également qu'elle ne fasse pas les frais de la hausse d'autres prestations de la caisse, ce qui contribuerait sans doute à reprocher à la prévoyance professionnelle que, malgré de belles promesses, les dispositions en matière d'adaptation au coût de la vie dans l'assurance obligatoire ont peu d'effets pratiques. Cette concession nous semble raisonnable et dans l'intérêt de l'image de la prévoyance professionnelle. Toutefois, il faut exiger que l'allocation de renchérissement dans la partie subobligatoire ainsi que les autres améliorations de prestations continuent à pouvoir être prises en compte.

6. Placement des fonds

Les institutions de prévoyance sont pleinement conscientes aujourd'hui du fait que **le placement et l'administration de la fortune** sont devenus **une des tâches les plus importantes de la gestion** et doivent être menés de manière particulièrement efficace. Les dispositions de l'OPP2, entrées en vigueur en 1996, ont sans doute favorisé cette évolution de façon encore plus aiguë et on peut désormais constater que les institutions de prévoyance placent leur fortune de manière professionnelle et la gèrent de façon optimale dans la grande majorité des cas.

Le développement du marché des capitaux nous amène à formuler quelques **remarques sur l'opportunité et le bien-fondé des prescriptions actuelles de placement** de l'OPP2. Les institutions de prévoyance se sont désormais habituées au catalogue qui figure dans ses articles. Nous estimons qu'il devient de plus en plus superflu dès lors que les institutions de prévoyance agissent de manière professionnelle lorsqu'elles prennent leurs décisions sur leurs stratégie et politique de placement. On peut donc se demander si les prescriptions de placement ne devaient pas se limiter à définir des principes généraux, les institutions de prévoyance demeurant libres dans l'application pratique. Une

telle énumération est-elle encore nécessaire aujourd'hui ou n'entrave-t-elle pas l'efficacité des placements en empêchant les institutions de prévoyance d'élaborer leur propre stratégie et politique de placement ? Ces questions méritent d'être examinées soigneusement.

7. Problèmes fiscaux

Nous n'avons pas de problèmes fiscaux à mentionner spécialement en 1998.

8. Statistique des caisses de pensions

Les **résultats de l'enquête statistique des Caisses de pensions 1996** ont été publiés au cours de l'été 1998. A relever, entre autres, la diminution du nombre des institutions de prévoyance qui a passé de 12'851 en 1994 à 11'500 en 1996. Le nombre des institutions enregistrées a lui aussi baissé de 3'323 unités à 3'050. Ces chiffres sont le reflet des nombreuses fermetures d'entreprises ou de fusions, mais également de l'attitude sensiblement plus fréquente parmi les employeurs d'abandonner la gestion de leur propre institution de prévoyance pour s'affilier à une fondation commune ou collective. Le total des actifs des institutions de prévoyance a augmenté durant ces deux années en passant d'environ 300 milliards à 348 milliards de francs. La hausse la plus élevée revient à la part d'actions avec un taux de croissance de 37,7 %. Même en tenant compte des placements indirects, la part des actions atteint à peine 20 % de la somme du bilan, ce qui confirme que les institutions de prévoyance ne se sont pas jetées de manière irréfléchie dans cette forme de placement et qu'elles sont en train de constituer leur portefeuille avec beaucoup de soin.

REMARQUES FINALES

La prévoyance professionnelle ne saurait se soustraire à l'évolution et aux besoins de notre époque. Ceux-ci exigent encore davantage de flexibilité à l'encontre des assurés. Si les institutions de prévoyance ont l'intention de contrer efficacement le postulat demandant l'introduction du libre choix de la

caisse de pensions, elles doivent pouvoir **offrir toute une gamme de compositions flexibles de prestations**. Or, on constate que l'opposition à cette évolution ne vient ni des autorités politiques ni des autorités de surveillance. Ce sont les administrations fiscales de la Confédération et des cantons qui tiennent à la conservation de plans de prévoyance et à la collectivité du système et restreignent délibérément la gamme des propositions des institutions de prévoyance. D'ailleurs le programme de stabilisation ne laisse aucun doute quant à la méfiance qui persiste encore au niveau du fisc envers la prévoyance professionnelle. Il agit selon une vision étroite qui n'envisage que l'éventualité de pertes fiscales, et qui perçoit dans chaque possibilité d'individualiser la prévoyance professionnelle un abus potentiel et ne considère pas le rôle social, économique et politique qu'elle peut jouer. Enfin il a une méconnaissance totale des besoins des assurés dans ce domaine et ne cesse d'entraver les initiatives des institutions de prévoyance dans leur recherche de solutions créatives pour de meilleures conditions de flexibilité.

Le traitement fiscal de la prévoyance professionnelle est un sujet essentiel dont dépend l'avenir et le développement ultérieur de cette institution.

L'ASIP possède ici un vaste champ d'action qu'elle ne doit en aucun cas sous-estimer. Une des leçons à tirer du programme de stabilisation est la suivante : tant que les autorités fiscales n'auront pas une attitude plus constructive à l'égard d'un système de prévoyance moderne, des obstacles vont régulièrement être posés à son développement, sans aucune utilité pour l'imposition fiscale elle-même, tout en étant extrêmement dommageables à l'ensemble de la prévoyance professionnelle. Cette évolution doit être contrée avec détermination.

Zurich/Thun, 11 février 1999

ASSOCIATION SUISSE DES INSTITUTIONS DE PREVOYANCE
(ASIP)

Le Président :

Dr Hermann Walser

Le secrétaire général :

Gregor Ruh