

A blue-tinted photograph of a stone bridge with several arches spanning a valley. The bridge is built on a rocky cliffside. In the background, there are more rocky hills and a valley with some buildings and trees.

# Rapport de l'exercice 2003

**Prévoyance professionnelle et assurances sociales**

A thin vertical blue bar located at the bottom right corner of the page.

**Vakat**

# Sommaire

Préambule	3
<b>I. Problèmes législatifs</b>	<b>5</b>
<b>1. Régime obligatoire de la prévoyance professionnelle (LPP)</b>	<b>5</b>
<i>a) Montants-limites</i>	5
<i>b) Adaptation à l'évolution des prix des rentes LPP de survivants et d'invalidité en cours</i>	5
<i>c) Taux de cotisations au Fonds de garantie LPP</i>	6
<i>d) Taux d'intérêt minimal</i>	7
<i>e) Révision de la LPP</i>	8
<b>2. Mesures d'assainissement en cas de découvert</b>	<b>9</b>
<b>3. Libre passage</b>	<b>12</b>
<b>4. Encouragement à la propriété du logement par le biais de la prévoyance professionnelle</b>	<b>13</b>
<b>5. Prévoyance professionnelle et droit du divorce</b>	<b>13</b>
<b>6. Programme de stabilisation 1998 / Limites de rachat</b>	<b>13</b>
<b>7. Loi sur les fusions</b>	<b>15</b>
<b>8. Loi fédérale sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels (LECCA)</b>	<b>16</b>
<b>9. Révision de la loi sur la surveillance des assurances (LSA)</b>	<b>16</b>
<b>10. Assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI); prestations complémentaires (PC)</b>	<b>17</b>
<i>a) Résultats des comptes</i>	17
<i>b) Assainissement du Fonds AVS/AI</i>	18
<i>c) 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS</i>	19
<i>d) Programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération et indice mixte de l'AVS</i>	19

<i>e) AVS et réserves d'or de la Banque nationale</i>	20
<i>f) 4<sup>ème</sup> révision de l'AI</i>	20
<i>g) Prestations complémentaires</i>	20
<b>11. Autres législations sociales</b>	<b>21</b>
<i>a) Assurance perte de gain (APG)</i>	21
<i>b) Allocations familiales</i>	21
<i>c) Assurance accidents</i>	21
<i>d) Assurance chômage</i>	21
<i>e) Assurance maladie</i>	22
<i>f) Assurance militaire</i>	23
<i>g) Assurance maternité</i>	23
<b>12. Législation fiscale</b>	<b>23</b>
<b>II. Elaboration et réalisation de la prévoyance professionnelle</b>	<b>27</b>
<b>1. Relations avec l'AVS et l'AI</b>	<b>27</b>
<b>2. Questions relatives à la retraite</b>	<b>27</b>
<b>3. Questions d'organisation et de droit</b>	<b>28</b>
<b>4. Libre passage</b>	<b>29</b>
<b>5. Questions d'assurance</b>	<b>29</b>
<b>6. Placement des fonds</b>	<b>30</b>
<b>7. Problèmes fiscaux</b>	<b>31</b>
<b>8. Statistiques des caisses de pension</b>	<b>32</b>
<b>Remarque finale</b>	<b>32</b>
<b>Glossaire</b>	<b>35</b>



# Préambule

Le rapport d'exercice de l'Association suisse des institutions de prévoyance ASIP comporte une partie générale afférente à l'association et une partie technique. La partie générale informe les membres de l'association sur les activités des organes associatifs durant l'exercice sous revue. Elle a été envoyée à tous les membres, accompagnée de la convocation à l'assemblée des délégués.

La présente partie technique propose un aperçu détaillé de l'évolution de la prévoyance professionnelle et des assurances sociales tout au long de 2003. Les énoncés s'accompagnent de commentaires critiques du point de vue de l'ASIP.

Le 2<sup>e</sup> pilier fonctionne, comme on le sait, selon le système de la capitalisation et constitue un complément idéal au système de la répartition du 1<sup>er</sup> pilier. Nous savons tous que les capitaux épargnés qui ne sont consommés qu'après des années ou des décennies pour garantir le niveau de vie antérieur à l'âge de la retraite doivent être investis de la manière la plus lucrative, mais aussi la plus sûre possible, et nous nous comportons de la même manière avec nos épargnes privées.

En qualité d'organe de direction suprême, le Conseil de fondation endosse la compétence et la responsabilité du placement des indemnités journalières des assurés gérées fiduciairement par les institutions de prévoyance. Il prend ses décisions dans le cadre des prescriptions légales et en tenant compte des recommandations des spécialistes en placements. Ces recommandations reposent sur des bases techniques soigneusement élaborées. Malgré tout, tout placement de fortune est associé à un risque. Les caisses de pension, leurs assurés et les organes responsables ont dû faire l'expérience de tels risques lors de l'amoindrissement des capitaux de prévoyance faisant suite à la baisse persistante de la bourse et à la chute des taux de couverture. Les réactions au sein de la politique, de l'opinion et de la presse ont été telles que l'on aurait pu croire que ce mécanisme du marché était entièrement nouveau et imprévisible. Pourtant, depuis la naissance des marchés des placements, chacun sait que ces marchés sont volatils. Aux années de vaches grasses viennent succéder des années de vaches maigres qui, à leur tour, sont suivies par des périodes à plus haut rendement. Ce thème a tout de même préoccupé les politiques et les médias pendant toute l'année ou presque,



jusqu'au redressement des marchés des placements en fin d'année qui a finalement conduit à un apaisement de la situation.

Mais ce processus de gros titres et de bourrage de crâne suit lui aussi un mécanisme que nous connaissons tous. C'est pourquoi il ne sert à rien de se lamenter. Ce qui est simplement dommage, c'est qu'en se concentrant sur un thème présumé important, on en oublie ou tout au moins on en néglige des évolutions non moins centrales.

En effet, durant l'exercice sous revue, la prévoyance professionnelle n'a pas seulement été marquée par les découverts dus au marché des placements et les mesures d'assainissement nécessaires. Passant largement inaperçue de l'opinion publique et donc aussi des assurés – ceux-ci sont au centre de la prévoyance professionnelle, et non pas les caisses de pension en tant qu'organe d'exécution et de services – la machinerie législative a en effet tourné à plein régime. Et ce, pas seulement dans l'esprit et dans l'intérêt de la prévoyance professionnelle devant être conçue par les partenaires sociaux. La 1<sup>re</sup> révision de la LPP, assortie de nombreuses dispositions d'ordonnance réparties en 3 lots, ne contient pas uniquement les précisions, les adaptations ou les compléments nécessaires. Le législateur a également profité de cette révision pour resserrer la marge de configuration des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux, les employeurs et les salariés, en particulier, auraient dû s'en défendre. Mais ce sont précisément les délégués syndicaux qui ont contribué à ce processus et l'ont même accéléré.

On a en outre assisté à un phénomène hautement discuté sur le plan juridique et politique, à savoir la délégation des compétences au pouvoir réglementaire et, en conséquence, à l'administration, de sorte que l'on peut à juste raison affirmer que, dans ce domaine, le législateur n'a pas accompli sa mission dans les questions centrales.

Les seules lois additionnelles condensent considérablement l'ouvrage normatif. Mais ce n'est pas tout. La loi sur la fusion entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, une loi fédérale sur les mesures destinées à résorber les découverts est au cœur d'un débat parlementaire, de même que la loi sur la surveillance des assurances LSA. Une nouvelle loi fédérale sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels a été engagée et le programme de travail visant à sécuriser et à développer le système de prévoyance professionnelle se soldera également par la promulgation d'une loi, par l'intermédiaire de deux commissions d'experts se penchant, d'une part, sur l'optimisation de la surveillance et, d'autre part, sur la forme juridique des caisses de pension. Sans parler des innombrables interventions parlementaires.

En tant que loi cadre caractérisée par des consignes minimales de prestations obligatoires, qui devait compléter le 2<sup>e</sup> pilier édifié volontairement, depuis longtemps déjà, par les partenaires sociaux, la LPP était l'idée initiale reconnue de toutes parts. Dans ce cadre, il doit subsister suffisamment de place et de latitude pour que les partenaires sociaux, qui ont conservé et entendent bien conserver la responsabilité de la prévoyance professionnelle, puissent développer cette dernière sous leur propre responsabilité et de manière financière.

Aujourd'hui, nous devons constater que la marge de configuration n'est pratiquement plus existante et que la cémentation légale se poursuit résolument. Il serait grand temps que les employeurs et les salariés ainsi que leurs représentants au sein de la politique et des associations stoppent cette machinerie législative afin que la prévoyance professionnelle puisse enfin et exclusivement évoluer dans l'intérêt des assurés, en étant financière pour les entreprises. Le 2<sup>e</sup> pilier est, tout comme le 1<sup>er</sup> pilier, un pilier essentiel de la prévoyance VSI que l'on ne peut ébranler à volonté.

# I. Problèmes législatifs

## 1. Régime obligatoire de la prévoyance professionnelle (LPP)

### a) *Montants-limites*

Avec l'Ordonnance 03 sur l'adaptation des montants-limites de la prévoyance professionnelle entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, le Conseil fédéral a relevé les valeurs-limites applicables en matière de prévoyance obligatoire suivant l'augmentation des rentes AVS. Le salaire annuel minimal assuré et, partant, le montant de coordination passent à fr. 25'320.00 et la limite supérieure du salaire annuel assuré à fr. 75'960.00. Le salaire coordonné maximal a ainsi été porté à fr. 50'640.00 et le salaire coordonné minimal à fr. 3'165.00.

Ces montants-limites sont fixés parallèlement à l'évolution des rentes AVS, ce qui garantit la coordination des prestations du 1<sup>er</sup> pilier et du 2<sup>ème</sup> pilier obligatoire. La première révision de la LPP n'apporte aucun changement de fond en la matière. Ainsi, même si cette révision change le système de coordination en le rendant moins clair pour le profane, les valeurs limites applicables continueront de se fonder sur les rentes AVS et restent donc associées à l'évolution du système de l'AVS. Le législateur n'a pas voulu remettre en question ce principe.

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

L'art. 36 LPP prévoit une adaptation obligatoire à l'évolution des prix pour les rentes de survivants et d'invalidité uniquement jusqu'au jour où le bénéficiaire a atteint l'âge légal de la retraite. Les autres rentes, notamment les rentes de vieillesse, ne sont pas soumises à une disposition légale pour l'adaptation au renchérissement mais les institutions de prévoyance doivent plutôt les adapter à

l'évolution des prix suivant leurs possibilités financières.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les rentes de survivants et d'invalidité qui ont commencé à être versées en l'an 2000 doivent être adaptées pour la première fois au taux de 1,7 % fixé par l'OFAS en automne 2003. Toutes les autres rentes de survivants et d'invalidité restent inchangées en 2004 car il n'y a pas d'adaptation subséquente à envisager.

La première révision de la LPP confirme le système d'adaptation des rentes à l'évolution des prix consacré dans l'art. 36 LPP. Elle précise toutefois qu'il n'est pas obligatoire d'adapter certaines rentes conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral mais suivant les possibilités financières de l'institution de prévoyance. Pour que la question de l'adaptation de ces rentes ne soit pas simplement ignorée, voire oubliée, la loi exige désormais que l'institution de prévoyance décide chaque année si et dans quelle mesure cette catégorie de rentes peut être adaptée. Cette décision doit en outre faire l'objet d'un commentaire dans le bilan annuel ou dans le rapport annuel. Par ces nouvelles règles de procédure, le législateur souligne le principe déjà en vigueur jusqu'à présent selon lequel l'adaptation au renchérissement des rentes de vieillesse ne relève pas du bon vouloir des institutions de prévoyance, mais doit être effectuée lorsque leur situation financière le leur permet. A contrario, le législateur confirme également le principe selon lequel l'institution de prévoyance n'a pas à adapter les rentes de vieillesse au renchérissement si elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour le faire. En matière de rentes de vieillesse, la réglementation peut ainsi être réduite au dénominateur commun suivant: l'adaptation au renchérissement n'est pas obligatoire mais requise lorsque la situation financière de l'institution de prévoyance le permet.



*c) Taux de cotisations au Fonds de garantie LPP*

Les cotisations au Fonds de garantie ont dû être légèrement rehaussées en 2003, les cotisations destinées aux subsides pour structure d'âge défavorable à 0,06 % de l'ensemble des salaires coordonnés LPP et les cotisations destinées aux prestations pour insolvabilité et aux autres prestations du Fonds de garantie à 0,04 % de l'ensemble des prestations de sortie réglementaires des assurés additionnées de la somme de l'ensemble des rentes multipliée par 10.

Etant donné que les dépenses sont restées stables, le Fonds de garantie LPP a pu demander à l'OFAS de maintenir les coti-

sations au même niveau pour 2004. L'OFAS a accepté cette requête.

Les institutions de prévoyance de droit public continuent de réclamer leur retrait du Fonds de garantie et, par là, la dispense de l'obligation de cotiser à ce Fonds. Cette exigence se fonde sur l'argument selon lequel un cas d'insolvabilité d'institutions de prévoyance de droit public est pratiquement exclu d'autant plus que, dans le cas de la dérogation au principe de l'établissement du bilan en caisse fermée, la collectivité publique qui se trouve derrière l'institution doit de toute façon garantir les prestations. Même s'il est possible de comprendre en partie ce point de vue, on doit néanmoins lui opposer le fait que de nombreuses institutions de prévoyance

autonomes de droit privé bien gérées pourraient alors faire valoir les mêmes arguments pour obtenir une dispense d'assujettissement. Le Fonds de garantie est un instrument solidaire unique en son genre réunissant toutes les institutions de prévoyance réglementaires. Il garantit notamment que les assurés reçoivent les prestations obligatoires et, dans une plus large mesure, les prestations réglementaires surobligatoires même dans le cas où leur institution de prévoyance est devenue insolvable. Le Fonds de garantie fournit par conséquent une contribution essentielle à la stabilité de l'ensemble du système de prévoyance professionnelle et à son adhésion politique. On peut aisément imaginer la réaction de l'opinion publique et du monde politique si les prestations de la prévoyance professionnelle n'étaient pas garanties en cas d'insolvabilité et si les assurés devaient, dans de tels cas, subir des pertes de prestations substantielles, voire totales. Le Fonds de garantie est donc dans l'intérêt de l'ensemble de la prévoyance professionnelle, ce qui justifie la solidarité dont font preuve toutes les institutions de prévoyance réglementaires, et, par là, le partage de cette solidarité par les institutions de prévoyance qui ne présentent guère de risque de solliciter des prestations au Fonds de garantie. Ces dernières ont également tiré parti récemment de la stabilité de l'ensemble du système de prévoyance professionnelle auquel participe le Fonds de garantie.

#### *d) Taux d'intérêt minimal*

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LPP, le taux d'intérêt minimal a été réduit le 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour passer de 4 % à 3,25 %. Prise en 2002 par le Conseil fédéral, cette décision a suscité comme chacun le sait de violentes réactions même si les arguments objectifs justifiant cette réduction ne sont guère contestables. La décision du Conseil fédéral de septembre 2003 de procéder en 2004 à une nouvelle

baisse du taux d'intérêt minimal à 2,25 % a été accueillie dans un plus grand calme. Elle a été assortie de la promesse de réexaminer à l'avenir chaque année le taux d'intérêt minimal. Cette fois-ci, le Conseil fédéral avait préparé sa décision avec davantage de circonspection et de soin que la première réduction intervenue un an auparavant. Il a pu s'appuyer sur le nouvel art. 12a OPP 2 entré en vigueur au début 2003. Il a dû en outre tenir compte dans sa décision de l'évolution du taux d'intérêt des obligations de la Confédération et des possibilités de rendement des autres placements usuels du marché. Bien qu'il fût exigé par tous, notamment par notre association, que le taux soit modifié d'après un mécanisme et une formule fixés à l'avance par le Conseil fédéral, ce dernier a une nouvelle fois rejeté cette requête. Il a préféré recourir à la possibilité contenue elle-aussi dans l'art. 12a OPP 2 de tenir compte, parallèlement à l'évolution des marchés des capitaux, de la situation financière générale des institutions de prévoyance. Ainsi, malgré le renversement qui se dessinait à la Bourse, le Conseil fédéral n'est pas allé au-delà de 2,25 % afin de permettre aux institutions de prévoyance de résorber les découverts existants et de reconstituer les réserves de fluctuation nécessaires.

Le Parlement n'entend plus laisser cette marge de manœuvre au Conseil fédéral. Dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, il a voté un complément à l'art. 15 LPP qui conserve au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux d'intérêt minimal mais qui ajoute qu'il doit le faire en tenant compte de l'évolution des rendements des autres placements usuels du marché, en particulier des obligations de la Confédération ainsi que des actions, des emprunts et des immeubles. Seule la situation du marché doit être prise en considération, les autres critères ne doivent jouer aucun rôle. A l'avenir, le Conseil fédéral n'aura plus le droit de

maintenir délibérément le taux d'intérêt minimal à un bas niveau jusqu'à ce que les caisses de pension aient pu se reconstituer des réserves de fluctuation suffisantes. On est en droit de regretter une telle évolution. Il est néanmoins réjouissant de constater que le Conseil fédéral est tenu, sur la base des décisions du Parlement, de fixer le taux d'intérêt minimal selon des critères objectifs et appropriés: on évite ainsi que des critères et intérêts politiques de toute sorte n'influencent la prise de décision et que le taux d'intérêt minimal ne devienne un jouet politique.

*e) Révision de la LPP*

Près de 3 ½ ans après l'adoption du message du Conseil fédéral, les Chambres fédérales ont pu clore les débats relatifs à la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP lors de la session d'automne 2003. En 2003, il s'agissait encore d'éliminer les divergences existant entre les deux Chambres, ce qui a abouti. Lors de la votation finale du 3 octobre 2003, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté le projet à une nette majorité par respectivement 156 voix contre 30 et 42 voix contre 0. Le délai référendaire ayant expiré sans avoir été utilisé, la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP est devenue réalité.

Lors de séminaires d'information organisés en 2004, l'ASIP va instruire en détail ses membres du contenu de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP et montrer dans quels domaines des adaptations et modifications statutaires sont nécessaires, tout en sachant que des dispositions d'exécution également importantes doivent être adoptées par le Conseil fédéral dans le courant de l'année 2004.

Les principaux éléments de la révision sont les suivants:

- Le seuil d'affiliation à l'assurance obligatoire passe de fr. 25'320.00 à fr. 18'990.00.

- Une nouvelle réglementation de la coordination est fixée. Le montant de coordination est fixé à fr. 22'155.00 soit  $\frac{7}{8}$  de la valeur actuelle. Le salaire minimal assuré reste de fr. 3'165.00.
- Le niveau des bonifications de vieillesse reste inchangé mais l'échelle actuelle pour les hommes est désormais également valable pour les femmes.
- Le taux de conversion passera de 7,2 % à 6,8 % dans les 10 ans qui suivront l'entrée en vigueur de la nouvelle LPP.
- Les rentes de veufs doivent obligatoirement être accordées aux mêmes conditions que les rentes de veuves.
- En ce qui concerne les rentes d'invalidité, il existe désormais quatre niveaux de rentes dans les degrés d'invalidité, conformément à la 4<sup>ème</sup> révision de la LAI. Il convient d'accorder un quart de rente dès 40 % d'invalidité AI, une demi-rente dès 50 % d'invalidité AI, trois-quarts de rente dès 60 % d'invalidité AI et une rente entière dès 70 % d'invalidité AI.
- Le revenu annuel assurable dans la prévoyance professionnelle est plafonné à dix fois le montant-limite, c'est-à-dire aujourd'hui à fr. 759'600.00. D'autre part, les limites aux possibilités de rachat introduites en 2001 sont supprimées.
- Les institutions de prévoyance sont tenues de garantir la formation de base et continue des représentants des travailleurs et des employeurs de l'organe paritaire supérieur de telle sorte qu'ils puissent assumer leur fonction directrice.
- Les nouvelles dispositions relatives à la transparence se reflètent d'une

part dans l'augmentation des prescriptions en matière de présentation des comptes et, d'autre part, dans les devoirs supplémentaires d'information des institutions de prévoyance.

- Les institutions de prévoyance doivent fixer dans leurs statuts les conditions d'une liquidation partielle et la procédure à suivre en pareil cas.

Il serait présomptueux de prétendre que l'application de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP se traduira par une longue pause de l'activité législative. Lors de la session d'automne 2003 déjà, il est apparu clairement que le Conseil des Etats n'était plus très enthousiaste à l'idée d'une baisse du taux de conversion à 6,8 %. Dans un climat d'incertitude créé par quelques compagnies d'assurance en raison de la forte baisse du taux de conversion dans le domaine surobligatoire, le Conseil des Etats a adopté une motion réclamant que le taux de conversion soit à nouveau examiné en se fondant sur des données techniques et soit au besoin adapté à la situation réelle. D'autre part, l'exigence allant encore plus loin et demandant de prescrire le taux de conversion valable pour l'assurance obligatoire également dans le domaine surobligatoire, c'est-à-dire de disposer d'un taux de conversion unique sur l'ensemble de la prévoyance professionnelle, a été refusé. La question du taux de conversion va donc rester à l'ordre du jour politique.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a adopté en janvier 2003 déjà un programme de travail visant à garantir et à développer le système de la prévoyance professionnelle. Il a institué deux commissions d'experts chargées d'optimiser le contrôle et l'instance supérieure de surveillance et d'élaborer des propositions de nouvelle forme juridique des institutions de prévoyance. La position de l'assureur vie dans la prévoyance professionnelle doit également faire l'objet d'un examen. Enfin, le Conseil

fédéral entend élaborer des bases de décisions en ce qui concerne un éventuel libre choix de la caisse de pension. Suivant l'issue de ces travaux, cette stratégie peut conduire à des atteintes étendues et radicales au système de la prévoyance obligatoire. L'objectif de la vérification de ces problèmes structurels est de garantir à plus long terme la prévoyance professionnelle et de faire en sorte qu'elle soit encore à même de remplir son rôle. Espérons que cette perspective se maintiendra dans les travaux engagés et que l'on ne propose pas dans un excès de zèle des mesures ayant exactement l'effet inverse, soit une déstabilisation du système, voire, dans le cas du libre choix de la caisse de pension, une refonte totale du système.

## 2. Mesures d'assainissement en cas de découvert

La mauvaise évolution des marchés financiers entre 2000 et 2002 a eu pour conséquence que la plupart des institutions de prévoyance ont manqué de réserves de fluctuation et que certaines ont présenté un découvert. La question de savoir comment les caisses de pension devaient gérer les découverts a révélé le fait que jusqu'à présent, le législateur n'a mis aucun moyen à leur disposition. L'art. 44 OPP 2 est la seule disposition sur ce thème: elle se contente d'indiquer que l'institution de prévoyance doit résorber elle-même le découvert et informer l'autorité de surveillance de l'existence d'un découvert en lui indiquant les mesures prises afin de le résorber. Des conditions cadre relatives aux mesures à prendre faisaient cruellement défaut.

En 2003, cette situation a conduit d'abord le Conseil fédéral puis les Chambres fédérales à prendre différentes initiatives. Dans un premier temps, le Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité supérieure de surveillance, a adopté le 21 mai 2003 les Directives concernant des mesures

destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle. Elles s'adressent aux autorités de surveillance, précisent l'obligation d'annonce et le devoir d'information, délimitent les exigences minimales par rapport aux mesures à prendre et prennent position quant à la licéité des différentes mesures débattues dans la pratique. Ce faisant, le Conseil fédéral s'en tient au cadre développé en pratique par les institutions de prévoyance et les autorités de prévoyance que nous avons présenté dans les circulaires nos 36 et 44.

De même, le Conseil fédéral a décidé le 21 mai 2003 de modifier l'art. 44 OPP 2 et l'art. 6 de l'Ordonnance sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle. Nous en avons parlé dans la circulaire no 48. L'innovation la plus importante a consisté à se doter d'une nouvelle définition du découvert, remplaçant celle jusqu'ici lacunaire du droit fédéral. Il existe désormais une base valable sur l'ensemble de la Suisse qui a mis fin aux discussions relatives à la notion «correcte» de découvert. De plus, les nouvelles dispositions réglementaires précisent l'obligation d'annonce et le devoir d'information des institutions de prévoyance. Par ailleurs, en cas de découvert, on donne la possibilité à ces dernières de rallonger à 12 mois le délai de paiement des versements anticipés en faveur d'un logement en propriété habitée par l'emprunteur. Ce délai peut s'étendre au-delà de 12 mois en cas de découvert important.

Le Conseil fédéral entend également amener davantage de clarté au niveau de la législation. Le 19 septembre 2003, il a adressé aux Chambres fédérales un message concernant des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle qui propose notamment des modifications de la LPP

et de la LFLP. Le message confirme en particulier le principe selon lequel l'institution de prévoyance peut présenter temporairement un découvert, pour autant qu'elle garantisse que les prestations légales puissent être fournies à leur échéance et qu'elle prenne des mesures afin de résorber le découvert dans un délai approprié. Ces mesures doivent reposer sur une base réglementaire et tenir compte de la situation particulière dans laquelle l'institution de prévoyance se trouve. Elles doivent respecter le principe de la proportionnalité, être adaptées au degré de découvert et faire partie d'un concept global équilibré. Le Conseil fédéral entend également créer une base légale pour le prélèvement de contributions particulières d'assainissement, pour le prélèvement d'une contribution auprès des bénéficiaires de rentes ainsi que pour l'application d'un taux d'intérêt inférieur au taux minimal. Enfin, il s'agit d'inciter l'employeur à renoncer à l'utilisation des réserves de cotisations en cas de découvert.

Si les choses s'étaient déroulées selon la volonté du Conseil fédéral, les deux Chambres auraient dû adopter ces mesures lors de la session de décembre 2003. Il n'en a pas été ainsi. Seul le Conseil des Etats s'est penché sur ce projet en décembre. Il a suivi dans une large mesure le projet du Conseil fédéral mais a limité le prélèvement de contributions auprès de bénéficiaires de rentes. Le Conseil national a reporté les débats à la session de mars 2004, principalement en raison du fait que les cours de Bourse s'améliorant, le Parlement n'a pas considéré cette affaire comme aussi urgente qu'auparavant. Il est d'ores et déjà possible de prédire que les Chambres fédérales ne pourront régler définitivement la question en mars 2004 car deux divergences subsistent entre les deux Chambres. La divergence la plus importante du point de vue politique est la suivante: savoir s'il est possible, dans

le domaine du régime obligatoire également, d'appliquer le cas échéant un taux d'intérêt inférieur au taux minimal LPP. Alors que le Conseil des Etats a approuvé cette mesure, le Conseil national persiste à la rejeter. Il sera nécessaire d'organiser lors de la session de juin 2004 une séance consacrée à l'élimination des divergences. Si l'on ne parvenait pas à éliminer les divergences encore existantes, le projet tout entier échouerait. Si l'on parvient à un accord, les nouvelles dispositions ainsi que la majeure partie de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Lors des débats tenus jusqu'à présent, les Chambres fédérales ont posé les jalons de telle sorte que les éventuelles mesures d'assainissement concernent surtout les assurés actifs et les employeurs, épargnant clairement les bénéficiaires de rentes. En ce qui concerne ces derniers, une contribution ne peut être prélevée que sur les parties de la rente fondées sur des améliorations de prestation volontaires. Le poids des mesures d'assainissement est donc placé d'un seul côté, ce qui ne permet guère aux institutions de prévoyance comptant un nombre relativement élevé de bénéficiaires de rentes de présenter un



projet d'assainissement équilibré. Or, ces institutions de prévoyance sont de plus en plus nombreuses. Il serait toutefois regrettable que les Chambres fédérales ne parviennent pas à surmonter les différends encore existants lors des débats parlementaires, entraînant par là l'échec du projet dans son ensemble. Les discussions relatives aux éventuelles mesures d'assainissement admissibles menées au cours des dernières années ont montré qu'il existe une forte insécurité juridique dans ce domaine. Grâce à ce projet, le législateur pourrait contribuer grandement à son élimination.

### 3. Libre passage

L'art. 2 al. 3 de la LFLP dans sa version actuelle prévoit que la prestation de sortie est exigible lorsque l'assuré quitte l'institution de prévoyance et qu'elle est affectée d'intérêts moratoires à partir de ce moment-là. Cette législation totalement dénuée de nuances est généralement considérée dans la pratique comme insatisfaisante. Elle ne tient pas compte des modalités de paiement usuelles et est particulièrement critiquable dans le cas où une institution de prévoyance n'est pas du tout en retard du point de vue légal dans le paiement des avoirs de prévoyance car l'assuré quittant l'institution n'a pas indiqué à celle-ci ce qu'il veut faire de la prestation de sortie. Cette situation a conduit de nombreuses institutions de prévoyance, dans des cas où l'assuré n'avait pas indiqué ce qu'il voulait faire de la prestation de sortie, à virer immédiatement cette prestation à l'institution supplétive pour éviter d'être tenues de verser des intérêts moratoires. Dans de nombreux cas, cette procédure a causé à l'institution supplétive des manœuvres administratives indésirables, lorsque l'assuré communiquait après quelques semaines ou quelques mois ce qu'il voulait faire de la prestation de sortie et que le compte de libre passage ouvert par l'institution supplétive devait

être résilié. Il est vrai que de nombreux assurés concernés par de tels incidents portaient une part de responsabilité dans les problèmes occasionnés car ils avaient omis de fournir à temps les indications nécessaires concernant le virement de la prestation de sortie à leur ancienne institution de prévoyance. Il est néanmoins compréhensible qu'ils soient fâchés de payer les frais administratifs élevés réclamés par l'institution supplétive pour l'ouverture puis la résiliation des comptes de libre passage.

Dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, le législateur s'est attaqué à cette situation peu réjouissante en modifiant l'art. 2 al. 3 LFLP et en ajoutant un nouvel al. 4. Le principe selon lequel la prestation de sortie est exigible lorsque l'assuré quitte l'institution de prévoyance est confirmé. A partir de ce moment-là, elle n'est plus affectée d'intérêts moratoires, mais d'un intérêt du niveau du taux minimal LPP. L'institution de prévoyance n'est tenue de verser des intérêts moratoires que dans le cas où, après avoir reçu les indications nécessaires, elle ne vire pas la prestation de sortie dans les 30 jours. Une modification supplémentaire de l'art. 4 al. 2 LFLP prévoit en outre que dans le cas où l'assuré n'aurait pas indiqué à l'institution de prévoyance ce qu'il voulait faire de la prestation de sortie, l'institution de prévoyance doit verser la prestation de sortie à l'institution supplétive au plus tôt six mois et au plus tard deux ans après l'échéance du libre passage.

Cette nouvelle législation entrera elle aussi en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il s'agit d'une réglementation raisonnable en matière de retard de paiement, qui tient compte des habitudes de paiement actuelles et qui retient une obligation de verser des intérêts moratoires que dans le cas où une institution de prévoyance se trouve effectivement, au sens légal, en situation de retard de paiement. Le délai suspensif

de 6 mois pendant lequel les prestations de sortie ne doivent pas être versées à l'institution supplétive est inutile mais défendable dans le cadre de la modification du projet. Dans ce domaine important au quotidien pour les institutions de prévoyance, le législateur n'a pas hésité à corriger une erreur commise lors de l'adoption de la LFLP et à prendre une décision qui non seulement correspond davantage aux réalités de la pratique mais qui établit également une législation irrécusable en matière de retard de paiement.

#### 4. Encouragement à la propriété du logement par le biais de la prévoyance professionnelle

La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP amène également des changements dans le domaine des rachats (cf. chapitre 6 ci-après). Il en résulte une limite des possibilités de rachat pour les assurés qui demandent des versements anticipés au profit d'un logement en propriété à usage personnel. Dans de tels cas, le preneur de prévoyance ne pourra à l'avenir procéder à des rachats volontaires qu'après remboursement de ces versements anticipés. Cette décision représente un tour de vis par rapport à la pratique encore acceptée à l'heure actuelle par l'administration fiscale qui permet à un assuré, même après avoir demandé un versement anticipé, de procéder à des rachats volontaires, dans le cadre toutefois des limites aux possibilités de rachat encore valables actuellement, dans le cas où une lacune de prévoyance subsisterait en raison même du versement anticipé. Si le preneur d'assurance a demandé des versements anticipés, les rachats volontaires avant le remboursement de ces versements anticipés sont désormais exclus non seulement dans le cas où, au moment du versement anticipé, une lacune de prévoyance subsistait, mais également dans le cas où cette lacune de prévoyance n'apparaîtrait qu'ultérieurement, par exemple à la suite d'une promotion

assortie d'une augmentation de salaire. Dans de nombreux cas, cette mesure représente une sanction guère justifiée à l'encontre des assurés qui ont demandé des versements anticipés. En adoptant les dispositions relatives à l'encouragement à la propriété du logement à usage personnel par le biais de la prévoyance professionnelle, le législateur a clairement démontré qu'il considère l'investissement d'instrument de prévoyance dans un logement en propriété à usage personnel comme une forme de prévoyance supplémentaire. Il est donc difficilement compréhensible que le même législateur pénalise les assurés qui ont demandé des versements anticipés en ce qui concerne les rachats volontaires auxquels ils ont procédé pour couvrir les lacunes de prévoyance.

#### 5. Prévoyance professionnelle et droit du divorce

La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP n'apporte aucun changement en ce qui concerne les nouvelles normes de compensation en matière de prévoyance professionnelle introduites avec le nouveau droit du divorce au début de l'an 2000. Le législateur a expressément confirmé le principe selon lequel le rachat ultérieur en cas de divorce de prestations réglementaires complètes est possible sans aucune limitation. Il convient de saluer cette décision.

#### 6. Programme de stabilisation 1998 / Limites de rachat

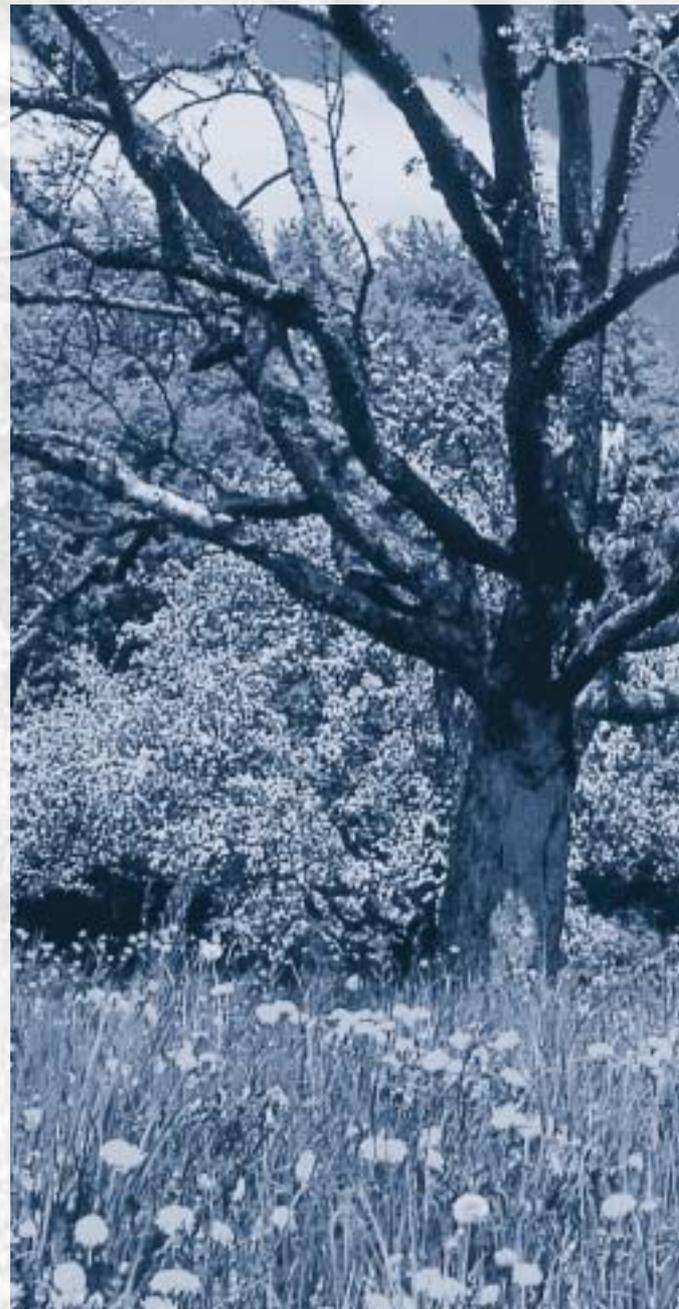
Dans le sillage du programme de stabilisation 1998, le législateur a introduit dans un nouvel art. 79a LPP des limites de rachat entrées en vigueur début 2001. Nous avons toujours ardemment critiqué une mesure qui, à notre avis, n'a aucune justification rationnelle et qui est ainsi le parfait exemple d'une réglementation dont les conséquences sont sans commune mesure avec le but poursuivi: éviter les

abus. Par ailleurs, ces limites de rachat ont été appliquées à des cas où l'on ne pouvait objectivement pas parler d'abus.

Dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, le législateur a réexaminé sa position dans ce domaine également et s'est rendu compte que, dans de nombreux cas, les limites de rachat décidées n'étaient objectivement pas justifiées. Les nouvelles dispositions de l'art. 79a et b LPP consacrent à nouveau, comme avant 2001, le principe selon lequel les institutions de prévoyance peuvent permettre un rachat à tout moment jusqu'à concurrence des prestations réglementaires. En fixant deux limites, le législateur entend lutter contre les abus manifestes et les optimisations fiscales. Le Conseil fédéral est donc tenu de régler par le biais d'ordonnances les cas de personnes qui font une demande de rachat alors qu'elles n'ont encore jamais été affiliées à l'institution de prévoyance. De même, il est désormais impossible, dans les trois ans qui suivent le rachat, de retirer les prestations rachetées sous forme de capital. La mise en œuvre de cette dernière condition devrait représenter un véritable casse-tête car il s'agira de déterminer quelles prestations résultent d'un rachat.

Un tel revirement du législateur est réjouissant, mais il a néanmoins un prix. Le nouvel art. 79c introduit une limite relative au salaire maximal assurable au titre de la prévoyance professionnelle et au revenu assurable. Conformément au règlement de l'institution de prévoyance, le salaire assurable de l'employé ou le revenu assurable des indépendants ne peut en effet plus dépasser dix fois le montant-limite LPP. Il s'agit moins de limiter les déductions fiscales des cotisations qui sont versées sur la base du revenu que de fixer un plafond en matière de prévoyance professionnelle. Les institutions de prévoyance ne pourront plus assurer des salaires supérieurs à ce plafond. Si une institution de prévoyance le faisait, cette assurance serait considérée comme illégale et le contrat devrait être annulé.

Le plafond introduit est si élevé qu'il ne concerne pratiquement que les assurances pour cadres supérieurs. Evidemment, la pertinence d'une prévoyance professionnelle pour les très hauts salaires est discutable. Il convient néanmoins de remarquer qu'en matière de prévoyance professionnelle, la Constitution fédérale prévoit que les prestations du 2<sup>ème</sup> pilier doivent permettre de maintenir le niveau de vie habituel sans qu'aucune limite ne puisse être invoquée. Si l'on considère les conditions de départ posées par la Constitution, il est problématique que le



législateur limite le champ d'activité du 2<sup>ème</sup> pilier, ne serait-ce qu'à un niveau élevé. Le plafonnement est critiquable car le même législateur soumet sans réserve à l'obligation de cotiser à l'AVS les personnes touchant des revenus supérieurs à ce plafond alors qu'elles ne peuvent pas avoir de prévoyance professionnelle. Il ne s'agit en aucun cas de minimiser l'importance des cas peu glorieux survenus au cours des dernières années et qui ont incité le législateur à fixer ces limites. Néanmoins, ce plafonnement doit être considéré à notre avis comme une erreur

de systématique anticonstitutionnelle. L'idée d'un plafonnement en matière de 2<sup>ème</sup> pilier apparaît déjà comme une erreur en soi mais elle doit être rejetée aussi longtemps le 1<sup>er</sup> pilier ne connaîtra pas de tel plafonnement à l'obligation de cotiser.

## 7. Loi sur les fusions

Dans les deux derniers rapports annuels, nous avons mentionné les débats parlementaires menés par les deux Chambres sur la nouvelle loi sur les fusions proposée par le Conseil fédéral. Ils n'ont guère suscité l'intérêt du public. En 2003, les deux Chambres ont éliminé les divergences qui subsistaient et la loi sur les fusions a été définitivement adoptée. La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Nous avons déjà souligné le fait qu'il ne faut pas sous-estimer la portée de cette loi. En effet, elle simplifie grandement le processus de restructuration des institutions de prévoyance. La loi sur les fusions élargit les possibilités de fusion existantes et établit des règles de procédure claires en la matière. En vertu de la loi, les fusions ne sont plus uniquement autorisées entre des fondations de prévoyance du personnel mais également entre des fondations de prévoyance et des coopératives de prévoyance du personnel, ainsi que pour les institutions de prévoyance de droit public lorsqu'elles fusionnent avec une fondation de prévoyance ou une coopérative de prévoyance du personnel. Les changements de structure juridique sont désormais possibles: à l'avenir, les fondations de prévoyance du personnel pourront devenir des coopératives de prévoyance du personnel et vice versa, et les institutions de droit public des coopératives ou des fondations de prévoyance du personnel. Le choix d'une nouvelle forme juridique n'implique plus la liquidation de l'ancienne institution de prévoyance et la création d'une nouvelle: le remaniement est désormais possible sans qu'il y ait liquidation.



La loi amène une troisième innovation essentielle: elle facilite les transferts de patrimoine entre les institutions de prévoyance qui peuvent devoir être effectués par exemple lors de liquidations partielles. Les processus juridiques nécessaires au transfert d'instruments de prévoyance se trouvent simplifiés.

La pratique révèlera si la loi sur les fusions répondra aux attentes formulées à l'égard de cette législation. Quoiqu'il en soit, les autorités de surveillance ont commencé à se préparer à ces nouvelles exigences juridiques. La loi sur les fusions s'appliquera à toutes les fusions et changements de structure juridique intervenant après le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Par ailleurs, à partir de cette date, il sera possible de recourir aux nouvelles possibilités relatives aux transferts simplifiés de patrimoine.

#### 8. Loi fédérale sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels (LECCA)

L'établissement des comptes est devenu une activité importante, non seulement pour les entreprises mais aussi pour les institutions de prévoyance. Les dispositions du Code des obligations ne sont plus d'actualité. C'est la raison pour laquelle il convient d'élaborer une nouvelle loi fédérale sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels (LECCA). L'avant-projet datant de 1998 ayant été vivement critiqué lors de la consultation, le Conseil fédéral a décidé début 2003 de le remettre sur le métier dans le but de présenter un message de la loi fédérale au premier semestre 2004. Il est recommandé de suivre attentivement les travaux futurs relatifs à ce projet de loi. Il s'agira surtout de clarifier le rapport existant entre cette nouvelle législation et les différentes normes comptables internationales, d'autant plus que ces dernières commencent à interférer de plus en plus avec les dispositions comptables nationales, voire à les supplanter.

Il convient de saluer l'existence de règles claires en matière d'établissement des comptes car elles contribuent à améliorer la transparence («fair presentation»). Il s'agit toutefois de veiller à ce que cette nouvelle loi sur l'établissement des comptes et ses normes comptables connexes ne deviennent pas un fouillis inextricable de normes dans lequel les entreprises et les institutions de prévoyance qui leur sont rattachées ne s'y retrouvent plus.

#### 9. Révision de la loi sur la surveillance des assurances (LSA)

Les institutions de prévoyance qui supportent elles-mêmes les risques actuariels sont par nature des institutions d'assurance. En tant que telles, elles sont soumises à la surveillance des assurances régie par la loi fédérale sur la surveillance des assurances (LSA). Afin d'éviter une double surveillance, à la fois inutile et objectivement injustifiée, la LSA a exclu depuis toujours les institutions de prévoyance de la surveillance des assurances, moyennant certaines limites. Ainsi, sont exclues de la surveillance des assurances les institutions de prévoyance du personnel d'un employeur privé, d'un ou de plusieurs employeurs publics ainsi que de plusieurs employeurs privés entre lesquels il existe des liens étroits de nature économique ou financière. Sont également exclues les institutions de prévoyance d'associations qui n'assurent que leur personnel, leurs membres ainsi que les travailleurs qu'ils occupent.

Dans son message du 9 mai 2003, le Conseil fédéral propose une révision totale de la LSA qui devrait notamment se traduire selon le vœu du Conseil fédéral, par une libéralisation sensible du domaine d'activité des institutions de prévoyance. En effet, suivant la proposition du Conseil fédéral, seraient exclues de la surveillance des assurances toutes les entreprises d'assurance que le droit fédéral soumet à

une surveillance particulière, et ce suivant l'étendue de cette surveillance. Etant donné que les institutions de prévoyance sont soumises à la surveillance spéciale LPP, elles seraient généralement dispensées de la surveillance des assurances. En outre, une modification de la LSA relative aux institutions de prévoyance d'associations a déjà été acceptée dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP. Pour ce type d'institutions de prévoyance, l'exigence selon laquelle elles ne peuvent assurer que leur propre personnel, leurs membres ainsi que les travailleurs qu'ils occupent est abandonnée.

Les Chambres fédérales ont entamé les débats relatifs à cette révision totale. Lors de la session de décembre 2003, le Conseil des Etats a suivi les propositions du Conseil fédéral. La question a ensuite été soumise au Conseil national et l'une des ses commissions qui a pu examiner le texte en priorité a réalisé un revirement en voulant soumettre les fondations collectives autonomes à la surveillance des assurances. Lors de la session de mars 2004, le plénum du Conseil national n'a pas suivi cette proposition mais s'est rallié à l'attitude plus libérale du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Etant donné qu'il subsiste encore des divergences entre les décisions des deux Chambres, la révision de la LSA n'est pas encore terminée. Reste à voir si cette attitude libérale quant à l'assujettissement des institutions de prévoyance à la LSA se trouvera finalement confirmée.

Si ce scénario se réalise, de nouvelles possibilités s'ouvriront aux institutions de prévoyance sur le marché de la prévoyance. Il serait ainsi notamment possible notamment pour les caisses de pension d'entreprise de continuer à assurer le personnel d'anciennes filiales, même s'il ne subsiste plus aucun lien financier ou économique avec la maison mère. De toutes nouvelles possibilités d'activités

sur le marché de la prévoyance s'ouvrent également aux institutions de prévoyance d'associations. Si celles-ci sont utilisées, de nouvelles possibilités s'ouvrent surtout aux employeurs de PME en ce qui concerne l'assurance de leur personnel, envisageable selon les termes du projet appelé «modèle Winterthur».

#### 10. Assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI); prestations complémentaires (PC)

##### *a) Résultats des comptes*

Les résultats financiers de l'AVS en 2003 sont très réjouissants. L'AVS a réalisé un excédent de fr. 1,977 milliard, après une perte de fr. 191 millions en 2002. Ce résultat n'est pas dû à une hausse des cotisations ni/ou à une baisse du niveau des rentes, mais uniquement à l'amélioration de la situation sur les marchés des capitaux. Cette reprise a permis au Fonds de compensation de l'AVS de générer des produits de placement de fr. 1,517 milliard, ce qui représente une performance annuelle de 7,6 %. Grâce à ce résultat positif, la fortune du Fonds AVS est passée de fr. 23,067 milliards à fr. 25,04 milliards, ce qui correspond à 84 % des versements annuels. La fortune se situe donc clairement en dessous de la limite prévue par la loi, qui exige qu'elle ne soit pas inférieure aux dépenses d'une année. Les bons résultats financiers affichés en 2003 ne sauraient toutefois donner des illusions quant aux réserves du Fonds qui continuent d'être insuffisantes. Par ailleurs, les institutions de prévoyance ont pu se rendre compte à loisir au cours des dernières années des risques que comporte l'évolution des marchés, des risques auxquels le Fonds AVS est également exposé.

L'évolution des résultats de l'assurance invalidité reste alarmante. Son déficit est passé de fr. 1,189 milliard en 2002 à fr. 1,448 milliard en 2003. Le fait que les



pertes de l'AI s'élevant à fr. 4,45 milliards soient pratiquement restées inchangées par rapport à l'an dernier est uniquement dû au transfert de fr. 1,5 milliard de l'APG à l'AI en 2003. Cette évolution démontre que l'AI court le risque de devenir un puits sans fond. La hausse vertigineuse et débridée des coûts ne concernant pas seulement l'AI mais aussi la prévoyance professionnelle, de nombreuses institutions de prévoyance se sont vues contraintes en 2003 d'augmenter le niveau des primes de risque pour l'assurance invalidité.

*b) Assainissement du Fonds AVS /AI*

La triste situation financière de l'AI a révélé que les déficits sans cesse croissants de l'AI pesaient indirectement sur le Fonds de compensation de l'AVS et incité le Parlement à réagir. Lors de la session de décembre 2003, le Conseil des Etats a

adopté une motion exigeant la création d'un propre Fonds pour l'AI afin d'éviter que les réserves de l'AVS ne continuent de diminuer. La voie empruntée est certainement la bonne, mais une question reste sans réponse: comment gérer un Fonds qui doit d'emblée faire face à un déficit de près de fr. 4,5 milliards. Il serait indiqué de procéder à un assainissement immédiat, et c'est justement là que commencent les difficultés politiques.

En automne 2003, le Conseil fédéral a annoncé d'autres projets. Il souhaiterait exclure l'AVS et l'AI du budget fédéral et, ce faisant, en finir avec le principe selon lequel la caisse fédérale doit assumer une certaine partie des dépenses de l'AVS et de l'AI. Ceci représenterait un projet politique explosif car il faut s'attendre à ce qu'une telle procédure augmente la pression sur les œuvres sociales pour qu'elles fassent des économies.

Nul doute qu'au cours des prochaines années, les débats politiques relatifs au financement de l'AVS et de l'AI et des réserves du Fonds ne manqueront pas.

*c) 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS*

En 2003, les deux Chambres se sont efforcées d'éliminer les divergences qui subsistaient entre elles. Seule une séance consacrée à l'élimination des divergences a permis de lever les trois derniers désaccords en la matière. La 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS a ainsi pu être votée à la fin de la session d'automne 2003. La gauche a protesté et immédiatement annoncé qu'elle lancerait un référendum. La principale pierre d'achoppement consiste dans le fait que les Chambres fédérales, dans le cadre de la réglementation en matière de retraite flexible, ont refusé d'atténuer les effets des retraites anticipées par des taux de réduction des rentes moins élevés. D'aucuns ont également critiqué la péjoration de la législation en matière de rentes de veuves. Enfin, au vu des décisions prises, la gauche considère que le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans n'est plus justifié.

La suite de la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS s'explique en deux mots. Une large coalition constituée du Parti socialiste, des Verts, des syndicats et des organisations de travailleurs, de handicapés et de retraités ont lancé un référendum et ont récolté dans les trois mois qu'a duré le délai référendaire un nombre record de plus de 153'000 signatures. La votation populaire devenue nécessaire a eu lieu le 16 mai 2004. Les citoyens suisses ont nettement rejeté la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS ainsi que les décisions connexes liées au financement, réduisant à néant les efforts du Conseil fédéral et des Chambres fédérales qui visaient, pour la première fois dans l'histoire de l'AVS, à adopter non plus un projet de développement mais une consolidation de l'AVS. Par conséquent,

l'AVS reste provisoirement dans l'état décidé par la 10<sup>ème</sup> révision de l'AVS.

La prévoyance professionnelle est également concernée par l'issue négative de la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS. Les dispositions de la LPP relatives à l'âge légal de la retraite et l'âge flexible de la retraite auraient également dû être adaptées à la réglementation prévue par la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS, raison pour laquelle elles ont été traitées politiquement comme une partie de ce projet sur l'AVS. L'échec de la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS signifie donc que les dispositions de la LPP relatives à l'âge de la retraite en vigueur actuellement restent inchangées. On en reste à la législation de 1985 qu'il faudra certainement mettre à jour sur un point ou l'autre. En 2005, sur la base de la 10<sup>ème</sup> révision de l'AVS, l'âge légal de la retraite des femmes sera relevé à 64 ans. Il faut s'attendre à ce que la même mesure soit prise pour la LPP.

*d) Programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération et indice mixte de l'AVS*

En juillet 2003, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales un programme censé alléger le budget fédéral de près de fr. 3,3 milliards. Une des mesures prévues concerne l'indice mixte de l'AVS. Selon cet indice mixte, les rentes AVS sont adaptées à 50 % au renchérissement et à 50 % à l'évolution des salaires. Le Conseil fédéral voulait supprimer cet indice en 2006 et n'adapter les rentes qu'au renchérissement. Les Chambres fédérales ont rejeté cette mesure, en raison principalement du fait qu'elles avaient renoncé, dans la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS, à atténuer les effets sociaux de la retraite anticipée.

Après le rejet de la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS et le renoncement à supprimer l'indice mixte, les rentes continueront d'être adaptées tous les deux ans à la fois au renchérissement et à l'évolution des salaires.

e) *AVS et réserves d'or de la Banque nationale*

L'idée d'attribuer à l'AVS les réserves d'or excédentaires ainsi que le produit du capital tiré de la vente de l'or excédentaire continue de donner des ailes à certains groupes politiques, allant même jusqu'à créer des alliances entre le PS et l'UDC qui, hormis ce sujet, ne sont jamais d'accord en matière d'assurance sociale. Une initiative déposée en octobre 2002 intitulée «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» fait actuellement l'objet de débats politiques. Ne souhaitant plus entendre parler du recours aux réserves d'or pour financer l'AVS, le Conseil fédéral, à la fin de l'été 2003, a demandé aux Chambres fédérales de rejeter cette initiative car elle ne contribue pas durablement à garantir l'AVS. Les Chambres fédérales entameront les débats relatifs à cette initiative en 2004. On peut d'ores et déjà prédire des débats «en or».

f) *4<sup>ème</sup> révision de l'AI*

Lors de la session de mars 2003, les Chambres fédérales ont adopté la 4<sup>ème</sup> révision de l'AI. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. La révision a pour but une consolidation financière de l'AI à moyen et à long terme ainsi qu'une amélioration des structures et des procédures. Par ailleurs, ces mesures amènent une harmonisation et, dans certains cas, une augmentation des rentes pour impotents. Du point de vue de la prévoyance professionnelle, la mesure la plus significative est l'introduction des trois-quarts de rente.

En 2003, un débat approfondi a été mené en ce qui concerne la hausse continue et alarmante du nombre de bénéficiaires de rentes AI. Toutes les parties se sont accordées pour dire que les offices AI traitaient beaucoup trop tard les demandes de rentes. Les dossiers de personnes devenues inaptes au travail devraient être

traités beaucoup plus tôt: les nouveaux rentiers AI seraient alors immédiatement pris en charge et pourraient être remis le plus rapidement possible dans le circuit du travail.

Le Conseil fédéral est lui aussi conscient de cette problématique, raison pour laquelle il souhaite déjà introduire la 5<sup>ème</sup> révision de l'AI, même si l'encre de la 4<sup>ème</sup> révision est à peine sèche. Le Conseil fédéral souhaiterait déjà ouvrir une procédure de consultation sur la 5<sup>ème</sup> révision de l'AI dans le courant de l'année 2004 pour adresser un projet au Parlement fin 2004. Les mesures au cœur de la révision devront permettre de briser, du moins de ralentir, l'augmentation vertigineuse du nombre de rentiers. Le traitement précoce des dossiers doit y jouer un rôle central. Les modalités n'ont pas encore été déterminées mais le projet va dans la bonne direction et il est à espérer qu'il conduira à des mesures efficaces. Du point de vue du 2<sup>ème</sup> pilier, ce projet mérite d'être clairement soutenu car la hausse des coûts liée au nombre croissant de demandes de rentes frappe également de plein fouet les institutions de prévoyance. Celles-ci ont donc tout intérêt à ce que le nombre de dossiers en matière d'invalidité soit contenu et le nombre de rentiers endigué.

g) *Prestations complémentaires*

Il n'y a rien à signaler au niveau politique en 2003 sur le front des prestations complémentaires. Cependant, la 4<sup>ème</sup> révision de la LAI s'est accompagnée d'une amélioration sensible des rentes pour impotents. Les personnes vivant chez elles malgré un lourd handicap et pour lesquelles les coûts des soins et de la prise en charge ne peuvent être couverts par la rente pour impotent de l'AI ou par l'assurance accident, perçoivent des prestations complémentaires supplémentaires jusqu'à concurrence de fr. 90'000.00 et jusqu'à fr. 60'000.00 en cas d'impotence moyenne.

Le but de ces mesures d'accompagnement à la 4<sup>ème</sup> révision de l'AI est de permettre aux personnes présentant un handicap lourd ou moyen d'éviter des séjours dans des foyers et de vivre aussi longtemps que possible chez elles.

## 11. Autres législations sociales

### a) Assurance perte de gain (APG)

Il n'y a pas eu de modification législative en la matière en 2003. L'assurance perte de gain a réalisé en 2003 un excédent de fr. 229 millions (contre un déficit de fr. 30 millions en 2002). A l'instar de l'AVS, cette amélioration sensible des résultats financiers est due aux meilleurs rendements des placements effectués. Le Fonds APG est toutefois passé de fr. 3,545 milliards en 2002 à fr. 2,07 milliards en 2003 car fr. 1,5 milliard a dû être transféré à l'AI du fait de son déficit élevé. Il serait toutefois illusoire de croire que les ressources du Fonds APG pourront toujours être utilisées pour combler le déficit de l'AI. Ainsi, quand l'assurance maternité sera introduite, financée par le biais d'un prélèvement sur le Fonds APG, les ressources du Fonds devront être mises à contribution pour cette nouvelle branche d'assurance.

### b) Allocations familiales

Dans les rapports des années précédentes, nous avons fait allusion à plusieurs reprises aux efforts déployés pour unifier les allocations familiales au plan fédéral par le biais d'une loi. Force est de reconnaître que ces tentatives n'ont guère progressé: les allocations familiales restent du ressort des cantons. Trois cantons ont augmenté les allocations familiales et/ou pour la formation. En plus, il a été possible dans huit cantons de réduire la contribution de l'employeur à la caisse de compensation familiale. La palette des allocations familiales va de fr. 150.00 à fr. 260.00 comme prestation de base, à laquelle s'ajoutent

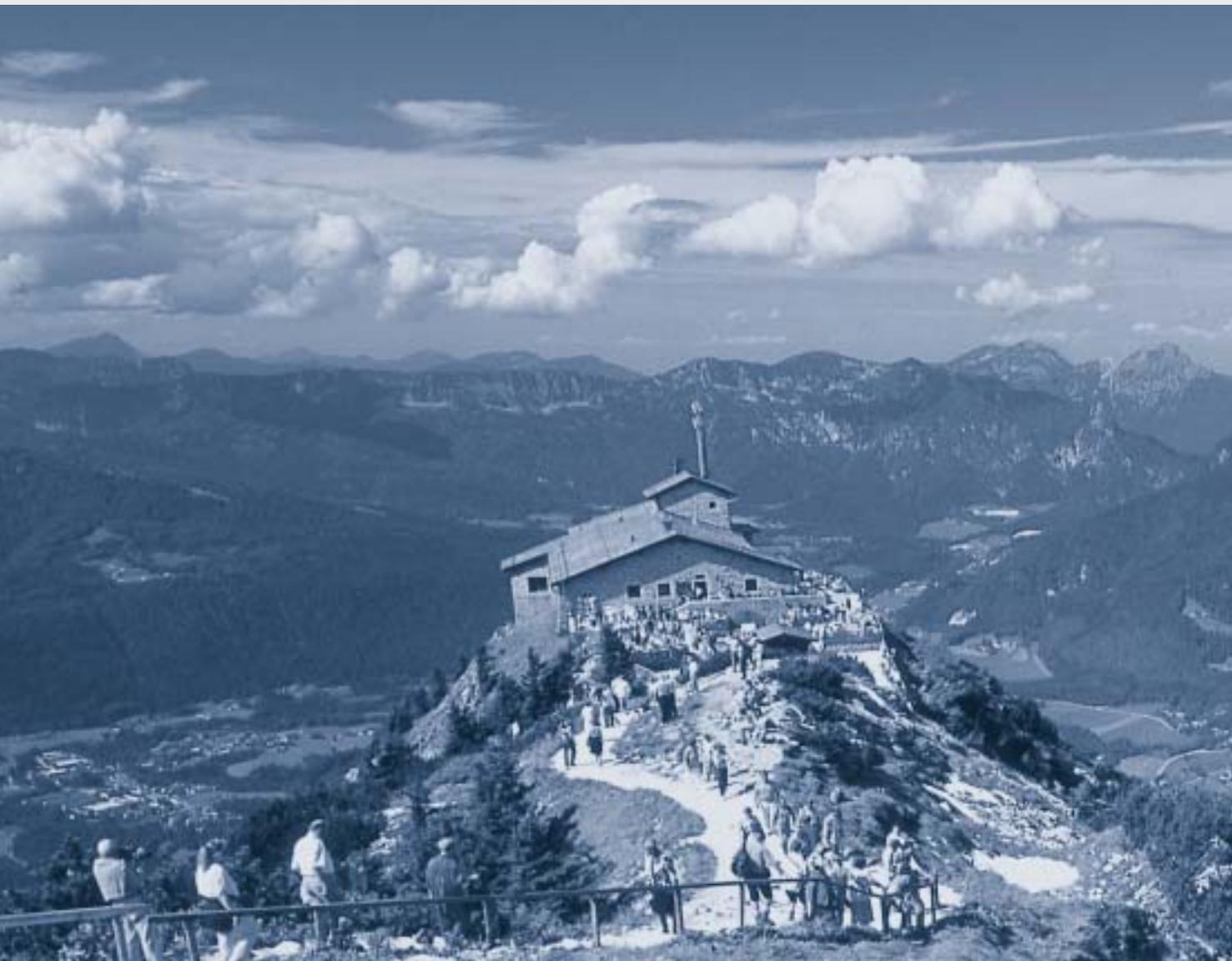
divers compléments pour la formation, en cas de naissance et, dans de nombreux cantons, pour famille nombreuse. Cette diversité de législations dérange les partisans d'une harmonisation au plan fédéral. Il est vrai qu'une législation unique à l'échelle de la Suisse serait plus simple à mettre en œuvre. Qui veut respecter le principe de subsidiarité de notre organisation étatique devra reconnaître que les cantons assument leurs responsabilités en matière d'allocations familiales et ont adopté de bonnes, voire de très bonnes législations. Considéré sous cet angle, il n'est pas judicieux, dans ce domaine non plus, de créer une assurance unique au niveau fédéral.

### c) Assurance accidents

Dans ce domaine des assurances sociales, 2003 n'a connu aucune modification législative. Sur un aspect, l'évolution négative des marchés a touché la Suva. Comme chacun le sait, les rentes de l'assurance accidents doivent être adaptées au renchérissement, principalement au moyen des excédents d'intérêt des placements de capitaux. Etant donné que ces recettes ne suffisent plus à la Suva, elle a dû augmenter le niveau de ses primes nettes de 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette surprime est limitée à deux ans. La Suva se trouve, du moins temporairement, également dans la situation où les adaptations au renchérissement doivent être financées en partie par les primes des assurés actifs et des employeurs. Il est néanmoins réjouissant que les assureurs accidents privés aient pu être épargnés par une telle mesure, car ils comptent beaucoup moins de retraités que la Suva.

### d) Assurance chômage

L'année 2003 a été placée sous le signe de la mise en œuvre de la 3<sup>ème</sup> révision de l'assurance chômage. Après une première réduction de la cotisation le 1<sup>er</sup> janvier 2003,



une deuxième étape a été franchie le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le taux de cotisation est alors passé de 2,5 à 2 %, tandis que la cotisation de solidarité perçue sur les revenus élevés a été supprimée, dispensant ainsi les personnes touchant un revenu supérieur à fr. 106'800.00 du paiement d'une cotisation sur le revenu dépassant cette barre.

*e) Assurance maladie*

Comme les coûts de la santé ne sont pas endigués mais continuent au contraire de prendre l'ascenseur, les augmentations de primes sont devenues pour ainsi dire un rituel annuel. Or, le Conseil fédéral et l'OFAS ont décidé dans le courant de l'année 2003 de procéder à quelques modifications un tant soit peu troublantes pour les primes 2004. Il rend ainsi obligatoire le découpage uniforme des régions de primes pour tous les assurés, ce qui conduit de nombreux

assurés à se déplacer dans une région plus avantageuse, voire moins avantageuse. Parallèlement à cette mesure, la franchise ordinaire pour adultes est passée de fr. 230.00 à fr. 300.00 et la quote-part maximale de fr. 600.00 à fr. 700.00. Le Conseil fédéral a également réduit le rabais de prime pour les franchises à option.

Sur le plan législatif, l'assurance maladie a connu une mauvaise année. Outre la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS et la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, la deuxième priorité en matière législative dans le domaine des assurances sociales était la 2<sup>ème</sup> révision de la loi sur l'assurance maladie (LAMal). Le Parlement a consacré pratiquement toute l'année à ce projet. Comme des désaccords subsistaient, une séance d'élimination des divergences a été organisée en décembre 2003. Le résultat a été accepté par le Conseil des Etats mais pas par le Conseil national, entraînant par là l'échec définitif

de la 2<sup>ème</sup> révision de la LAMal. La révision aurait conduit à quelques réformes prometteuses en proposant notamment l'assouplissement de l'obligation de contracter, une nouvelle réglementation de l'assurance hospitalière, l'incitation à former un réseau de soins coordonnés et la réduction des primes pour les bas et les moyens revenus. Mais le projet n'a pas abouti. Le débat relatif aux réformes de la santé doit donc reprendre depuis le début. Le Conseiller fédéral Couchepin, chef du Département, a laissé entendre qu'il faudra désormais trouver des solutions «par paquets» susceptibles d'arriver à un consensus.

Par ailleurs, le 18 mai 2003, le peuple et les cantons ont très nettement rejeté l'initiative santé lancée par le PS, qui demandait le financement de l'assurance maladie par le biais de la TVA et l'introduction de cotisations proportionnelles au revenu et à la fortune. La population suisse n'a manifestement rien à gagner d'un tel mode de financement.

L'assurance maladie reste donc un grand chantier de politique sociale. Les intérêts des assurés, des fournisseurs de prestations et des cantons sont si divers et parfois si opposés que la tâche consistant à ramener ces intérêts à un dénominateur commun et endiguer les coûts de la santé s'apparente au travail de Sisyphe.

#### *f) Assurance militaire*

Par rapport aux autres assurances sociales, l'assurance militaire reste épargnée par les tempêtes politiques. Il n'y a rien à signaler sur le front législatif en 2003.

La question de l'opportunité de l'existence d'une assurance militaire séparée en complément d'une assurance maladie et assurance accidents obligatoires revient continuellement à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral s'est penché sur la ques-

tion. Il n'est pas partisan d'une solution radicale, mais souhaiterait dans un premier temps rattacher l'assurance militaire à la Suva tout en maintenant le système de prestation en vigueur jusqu'ici. La possibilité d'une dissolution ne sera examinée qu'ultérieurement.

#### *g) Assurance maternité*

Les débats relatifs à l'assurance maternité se sont conclus en 2003, à l'abri des sujets importants et contestés des assurances sociales. Lors de la session de septembre 2003, le Conseil des Etats a également adopté la solution déjà acceptée par le Conseil national en 2002. Ce projet prévoit l'introduction d'un congé maternité payé de 14 semaines pour les mères salariées et indépendantes avec une indemnité journalière à hauteur de 80 % du revenu. Au cours des premières années, les coûts seront payés par le Fonds APG. Après un délai de 5 ans, puis à nouveau en 2012, les taux de cotisation à l'APG devront être légèrement augmentés.

Malgré son adoption par les Chambres fédérales, le projet d'assurance maternité continue de susciter la polémique. L'UDC a lancé un référendum qui a abouti en janvier 2004. Ce sont ainsi les citoyens qui auront le dernier mot en matière d'assurance maternité puisqu'ils pourront s'exprimer par les urnes en automne 2004.

## 12. Législation fiscale

Nous avons déjà mentionné le fait que, dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, les limitations de rachat introduites en 2001 ont pour l'essentiel été supprimées. Ces limitations de rachat ont été fixées en tant que dispositions de la LPP mais elles étaient clairement motivées par des raisons fiscales. Leur seul objectif était de mettre fin aux abus en matière fiscale consistant à recourir exagérément aux possibilités de rachat. Il est positif que le

législateur ait reconnu lui-même que, dans de nombreux cas, ces limitations n'étaient pas justifiées et allaient bien au-delà de l'objectif de lutte contre les abus. On voit bien dans ce domaine les conséquences négatives du comportement de certains assurés qui détournent la prévoyance professionnelle de sa destination en vue d'une optimisation fiscale absolue. L'expérience nous a montré que le fisc puis le législateur ont l'habitude de réagir lorsqu'ils constatent de telles irrégularités. Par les mesures ordonnées, ce sont alors souvent les assurés non fautifs qui sont touchés. Il relève de la responsabilité des institutions de prévoyance de garder le sens de la mesure et de fournir une contribution effective afin d'empêcher le fisc et le législateur d'intervenir de façon précipitée et problématique.

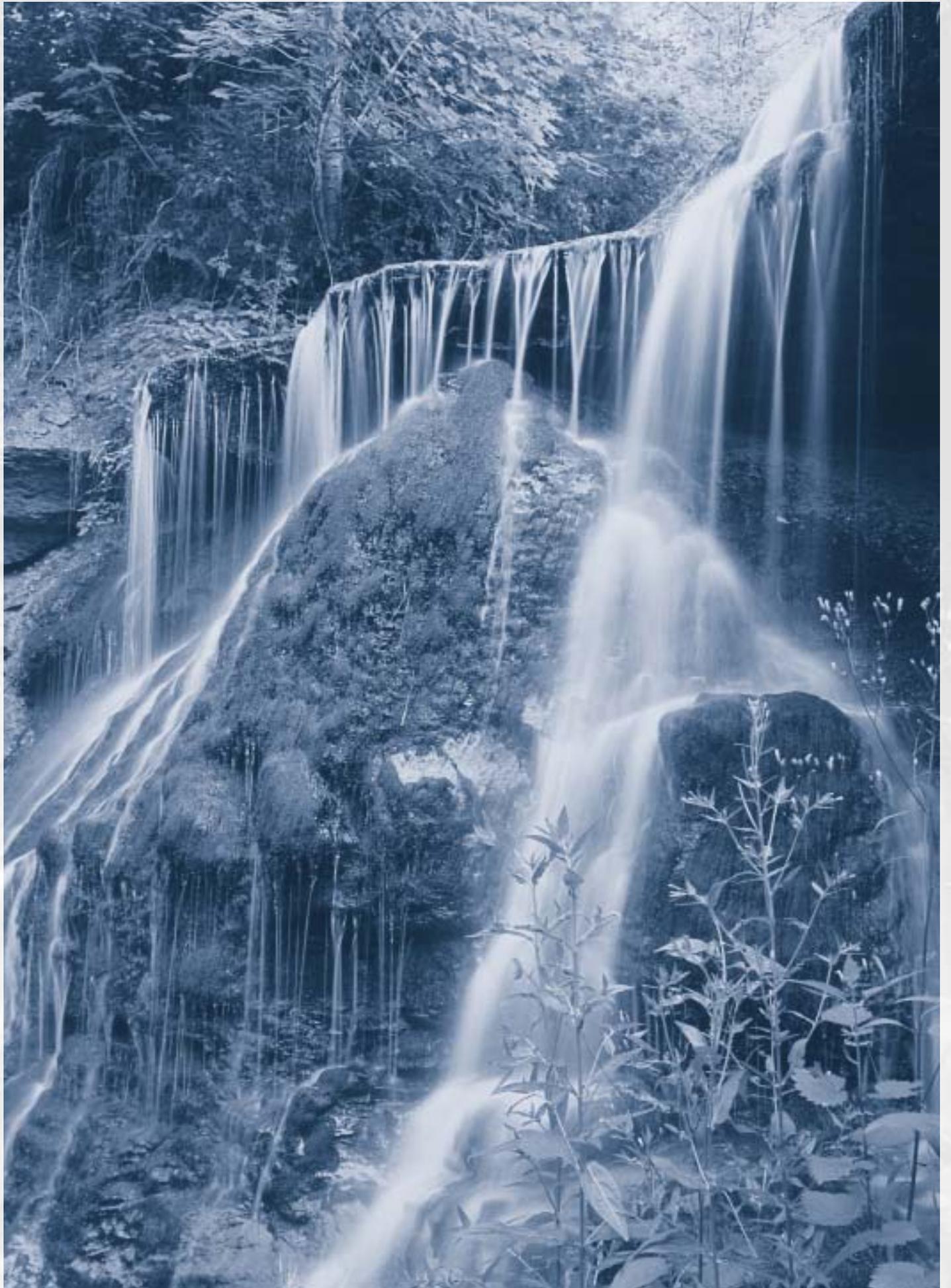
Les institutions de prévoyance considèrent qu'elles sont traitées injustement par la nouvelle réglementation en matière de droit de timbre. Dans l'intérêt de la place financière suisse, les fonds de placement et investisseurs étrangers institutionnels ont été exonérés de ce droit de timbre par le biais de mesures d'urgence, alors que les investisseurs institutionnels suisses y restent soumis, y compris pour les négociations réalisées par l'intermédiaire de négociants étrangers. Cette mesure conduit à une différence de traitement entre les intervenants qui n'est motivée que par des raisons d'opportunisme politique, mais qui ne trouve aucune justification objective. Cette réglementation aurait dû être transposée dans le droit ordinaire avec le paquet fiscal 2001. Or, celui-ci a été nettement rejeté le 16 mai 2004 par la population suisse. Cependant, le droit de timbre n'a pas été abordé dans les luttes politiques qui ont entouré la votation. Il semble que l'opinion publique ne s'offusque pas de la différence de traitement entre, d'une part, les investisseurs institutionnels suisses et étrangers et, d'autre part, les caisses de pension et les fonds de placement.

Pourtant, le législateur ne peut désormais plus faire autrement que de prendre un nouvel élan pour transposer le régime provisoire limité à 2005 dans le droit ordinaire. L'ASIP essaiera de tirer parti de cette occasion pour plaider la cause des institutions de prévoyance même si les chances de succès sont minces.

L'art. 80 al. 2 LPP donne au fisc un rôle de premier plan en ce qui concerne le traitement fiscal de la prévoyance professionnelle. En vertu de cette disposition, les institutions de prévoyance ne sont exonérées d'impôts que dans le cas où leurs revenus et leurs valeurs patrimoniales sont exclusivement affectés à la prévoyance professionnelle. Cette disposition a conduit les autorités fiscales de la Confédération et des cantons à établir plus précisément, par le biais d'ordonnances et de circulaires, la définition de la prévoyance professionnelle. Il s'agissait de fixer des principes comme ceux de la conformité, de la collectivité, de l'égalité de traitement, de la régularité et du principe d'assurance ainsi que de la question de savoir quel type de personnes peut bénéficier de prestations en cas de décès d'un preneur de prévoyance. Ce faisant, les autorités fiscales ont créé une sorte de droit parallèle de la prévoyance professionnelle. Ils ont recouru à une voie constitutionnelle très problématique en adoptant des circulaires et ordonnances que le législateur fédéral et la plupart des législateurs cantonaux ne pouvaient remettre en question. Du point de vue constitutionnel, il est discutable que le législateur fédéral laisse toute marge de manœuvre aux institutions de prévoyance en matière de réglementation du droit de la prévoyance professionnelle et qu'elle soit ensuite limitée par les autorités fiscales de tous les niveaux au nez et à la barbe du législateur. La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP aborde cette question. Dans une nouvelle disposition (art. 1 LPP), le législateur définit lui-même la prévoyance professionnelle et retire aux autorités fiscales la possibilité

de définir ce domaine de façon autonome. En vertu de l'art. 1 al. 1 LPP, la prévoyance professionnelle comprend l'ensemble des mesures prises sur une base collective pour permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides, ensemble avec les prestations de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité fédérale (AVS/AI), de maintenir leur niveau de vie de manière appropriée, lors de la réalisation d'un cas d'assurance vieillesse, décès ou invalidité. En outre, l'al. 2 ajoute que le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle ne doit pas dépasser le revenu soumis à la cotisation AVS. Ces deux alinéas fournissent ainsi un cadre général à l'ensemble de la prévoyance professionnelle. De nombreux éléments dépendront encore de la façon dont le Conseil fédéral assumera les compétences conférées dans l'art. 1 al. 3 LPP, c'est-à-dire de préciser les principes de la conformité, de la collectivité, de l'égalité de traitement, de la régularité et du principe d'assurance. Les dispositions réglementaires que doit adopter le Con-

seil fédéral devront être mises en œuvre avec le troisième train d'ordonnances qui entrera en vigueur début 2006. Le Conseil fédéral va alors devoir démontrer s'il se réclame dans ce domaine de principes libéraux, comme le demandent les institutions de prévoyance et les assurés. En tous les cas, il ne s'agit pas d'adopter des dispositions de détail et de second rang, mais de délimiter les conditions cadre de la prévoyance surobligatoire. Par conséquent, les décisions du Conseil fédéral constituent autant de jalons importants pour l'avenir de la prévoyance surobligatoire. Ces dispositions serviront surtout à déterminer si les institutions de prévoyance pourront à l'avenir répondre ou non aux désirs des assurés, qui appellent de leurs vœux des formes de prévoyance individuelles. Le Conseil fédéral devrait être conscient du fait qu'il s'agit d'un domaine qui exige une déréglementation raisonnable, dans l'intérêt d'un développement prospère du système suisse de prévoyance professionnelle.



## II. Elaboration et réalisation de la prévoyance professionnelle

### 1. Relations avec l'AVS et l'AI

Les institutions de prévoyance connaissent depuis toujours le problème de l'harmonisation de leurs prestations avec celles de l'AVS et de l'AI. En adoptant la LPP, le législateur a quant à lui choisi le modèle du montant de coordination et de la déduction de coordination utilisé par la grande majorité des caisses de pension. La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP a confirmé le principe de ce modèle. Néanmoins, la réglementation décidée par le législateur qui prévoit un montant de coordination de fr. 22'155.00 ( $\frac{7}{8}$  de la rente maximale de vieillesse AVS) et un salaire minimal assuré de fr. 3'165.00, qui est déjà valable à partir du nouveau seuil d'entrée de fr. 18'990.00, est nettement moins transparente et plus difficile à comprendre pour les assurés. Cette situation va encore augmenter le nombre déjà croissant de caisses de pension qui se posent la question de savoir s'il faut s'en tenir à ce modèle de coordination ou si des solutions plus simples sont possibles, qui iraient jusqu'à renoncer complètement à un montant de coordination. A cet égard, il convient de souligner que la législation en matière de coordination de la LPP continue d'être applicable uniquement dans le domaine obligatoire, raison pour laquelle il est possible pour les institutions de prévoyance enveloppantes de fixer d'autres règles de coordination tout en tenant compte des coûts d'introduction de la réglementation de la LPP.

Les décisions des Chambres fédérales confirment également le principe selon lequel la réglementation en matière de coordination du régime obligatoire doit être généralement utilisée indépendamment du degré d'invalidité de l'assuré. Le législateur a refusé à juste titre d'échelonner le montant de coordination suivant le taux d'occupation, ce qui ne signifie évidemment pas pour autant que les réglementations en matière de

prévoyance qui prévoient un montant de coordination échelonné suivant le taux d'occupation ne sont plus autorisées. Ces réglementations peuvent continuer à être utilisées dans la mesure où les dispositions légales minimales relatives au salaire assuré sont respectées.

La modification de la réglementation de coordination conformément aux décisions relatives à la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP a déjà fait l'objet de maints débats et présentations. Pour fixer le nouveau seuil d'entrée (fr. 18'990.00), le montant de coordination (fr. 22'155.00) et le salaire minimal assuré (fr. 3'165.00), on s'est fondé sur les valeurs limites en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Si la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS avait été acceptée, ces valeurs limites seraient restées inchangées pour 2005. En effet, le Conseil fédéral avait déjà annoncé qu'il userait de la possibilité prévue par la révision d'adapter les rentes AVS tous les trois ans seulement, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2006 seulement. Cette possibilité est devenue caduque avec le rejet de la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS, raison pour laquelle les rentes AVS continueront provisoirement d'être adaptées tous les deux ans. Cela signifie qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les rentes AVS devront à nouveau être adaptées à la fois au renchérissement et à l'évolution des salaires, et les montants-limites déterminants pour la prévoyance professionnelle seront modifiés à l'avenant.

### 2. Questions relatives à la retraite

La question du niveau de la rente de vieillesse constitue bien évidemment une question prioritaire pour tous les assurés du 2<sup>ème</sup> pilier. Pratiquement toutes les personnes concernées sont désormais conscientes du fait que toujours plus de caisses appliquant le principe de la primauté des cotisations, le niveau de ces prestations dépend du taux de conversion. Le niveau du taux de conversion est

donc devenu un sujet central de débat politique. Dans le chapitre consacré à la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, nous avons déjà indiqué qu'il ne faut pas s'attendre à ce que la baisse du taux de conversion décidée par le Parlement de 7,2 à 6,8 % dans les 10 ans qui suivront l'entrée en vigueur de la LPP mette un point final à ce débat.

En 2003, cette discussion a été abordée sous un angle nouveau. Jusqu'ici, pratiquement toutes les institutions de prévoyance enveloppantes fixaient le taux de conversion pour l'ensemble de la prestation de vieillesse, sans faire de différence entre le domaine de prévoyance obligatoire et surobligatoire. Diverses institutions de prévoyance enveloppantes ont déjà baissé le taux de conversion en dessous de 7,2 %, ce qui est autorisé dans la mesure où la prestation de vieillesse réglementaire dépasse la prestation minimale LPP calculée sur la base du taux de conversion de 7,2 %. Quelques compagnies d'assurance procèdent désormais différemment: elles calculent la prestation au moyen de deux montants de coordination différents. Suivant ces modèles, il existe pour les institutions de prévoyance enveloppantes également deux domaines de prestations, c'est-à-dire le domaine obligatoire, dans lequel les avoirs de vieillesse LPP continuent d'être convertis en une rente de vieillesse au moyen du taux de conversion actuel prévu par la loi de 7,2 %, et le domaine surobligatoire, dans lequel les rentes de vieillesse sont déterminées au moyen d'un taux de conversion sensiblement plus bas. La prévoyance vieillesse se divise donc en deux composantes possédant chacune un mode de calcul séparé de la prestation de vieillesse. Du point de vue juridique, un tel modèle apparaît comme possible et autorisé, mais il repose sur un modèle de pensée que les institutions de prévoyance enveloppantes ne connaissaient pas jusqu'à présent et qui ne répond

pas aux attentes du législateur de la LPP. En matière de prestations obligatoires LPP, les institutions de prévoyance considéraient jusqu'ici que les exigences de la LPP étaient satisfaites lorsque les prestations calculées suivant un modèle unique par les institutions de prévoyance étaient supérieures aux prestations minimales LPP. Dans ce sens, les institutions de prévoyance se fondaient sur le principe dit de l'imputation, permettant de verser par exemple un intérêt sur les avoirs de vieillesse, dans le cas d'une institution de prévoyance enveloppante, à un taux d'intérêt inférieur au taux minimal LPP, voire peut être égal à zéro, lorsque les avoirs de vieillesse des assurés sont au moins aussi élevés que les avoirs de vieillesse LPP y compris le taux minimal LPP. A l'inverse, les assureurs vie utilisent de plus en plus un modèle qui se fonde sur une séparation stricte entre les parties obligatoire et surobligatoire, chacune possédant son propre mode de calcul des prestations. L'avenir dira si le niveau encore trop élevé du taux de conversion LPP conduira à une séparation plus claire entre la prévoyance obligatoire et surobligatoire.

### 3. Questions d'organisation et de droit

Lors de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, le législateur a accordé une importance particulière à l'amélioration de la transparence de la prévoyance professionnelle. Cette démarche aura les deux conséquences suivantes:

L'amélioration de la transparence passe en premier lieu par de nouvelles normes comptables, plus détaillées, qui seront appliquées à partir du bilan annuel 2005. Il s'agit des recommandations relatives à la présentation des comptes Swiss GAAP RPC 26, dont l'application sera obligatoire pour l'ensemble des institutions de prévoyance.

Par ailleurs, les devoirs d'information des institutions de prévoyance se trouvent élargis. En effet, les institutions de prévoyance sont désormais tenues de renseigner chaque année leurs assurés sur les prestations, le salaire coordonné, le taux de cotisation, les avoirs de vieillesse, l'organisation et le financement ainsi que les membres de l'organe paritaire. Les institutions de prévoyance ont l'obligation de remplir ces tâches. En outre, les assurés peuvent demander la remise des comptes annuels et du rapport annuel. L'institution de prévoyance doit en outre informer les assurés qui le demandent sur le rendement du capital, l'évolution du risque actuariel, les frais d'administration, les principes de calcul du capital de couverture, les provisions supplémentaires et le degré de couverture. Il est recommandé d'élaborer le bilan annuel et ses annexes de telle sorte que la plupart de ces informations s'y trouvent déjà, ce qui évitera que ces communications n'occasionnent des efforts supplémentaires.

#### 4. Libre passage

La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP prévoit une nouvelle réglementation dans le domaine des liquidations partielles. Le principe selon lequel, lors d'une liquidation partielle ou totale de l'institution de prévoyance, un droit individuel ou collectif à des fonds libres s'ajoute au droit à la prestation de sortie est confirmé. Les éléments constitutifs de la liquidation partielle déjà connus depuis l'introduction de l'art. 23 de la LFLP restent donc inchangés. Les conditions d'une liquidation partielle sont présumées satisfaites lorsque l'effectif du personnel est considérablement réduit, lorsque l'entreprise est restructurée ou lorsqu'un employeur résilie le contrat qui le lie à l'institution de prévoyance. Ce qui est nouveau en revanche, c'est que les institutions de prévoyance doivent désormais fixer dans leurs règlements les

conditions et la procédure de liquidation partielle, ce qui devrait en simplifier la réalisation ultérieure. Le législateur a précisé que la liquidation partielle et totale de l'institution de prévoyance doit respecter le principe de l'égalité de traitement et les principes actuariels reconnus. Le législateur s'est abstenu de définir lui-même ces principes mais en a chargé le Conseil fédéral, qui doit décider de cette réglementation par le biais d'une ordonnance. Dans le cadre de ces nouvelles dispositions réglementaires, une question se dessine en toile de fond: est-ce qu'on confirme l'ancienne façon de procéder suivant le schéma zurichois, récemment considéré par la jurisprudence comme conforme à la loi, pour déterminer le statut d'une liquidation partielle ou est-ce que, lors d'un transfert collectif des fonds libres, l'institution de prévoyance liquidée doit également céder proportionnellement des réserves, notamment des réserves de fluctuation de cours et de valeur? Parmi les experts, les avis divergent. Le Conseil fédéral s'apprête donc à prendre une décision extrêmement délicate. D'un point de vue constitutionnel, il est regrettable que le législateur ne décide pas lui-même de ces questions de principe mais qu'il laisse le Conseil fédéral prendre des décisions de fond d'une portée parfois très large par le biais d'une ordonnance.

#### 5. Questions d'assurance

De nombreuses institutions de prévoyance appliquant le principe de la primauté des cotisations prévoient dans leurs plans de prévoyance des rentes d'invalidité temporaires, au sens de la primauté des prestations, dépendantes du salaire assuré et versées jusqu'à l'âge légal de la retraite. Elles sont ensuite relayées par une prestation de vieillesse fixée selon le principe de la primauté des cotisations. Cette prestation peut, en particulier en cas de lacunes de cotisations,

être inférieure à la prestation d'invalidité perçue auparavant. Il y a deux ans, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a rendu un jugement qui a fait sensation dans lequel il a établi que, aussi bien dans le domaine obligatoire que surobligatoire, la rente de vieillesse qui relaie une rente d'invalidité temporaire ne peut être inférieure à la rente d'invalidité versée auparavant. A l'époque, nous avons véhémentement critiqué ce jugement et l'avions qualifié d'erreur légale et objective. La question de savoir si le TFA est disposé à vérifier et à modifier cette jurisprudence reste encore ouverte. Cette question perd de son importance étant donné que le législateur lui-même a réagi à cette jurisprudence dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP en ajoutant à l'art. 49 al. 1 LPP que les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leur règlement que les prestations qui dépassent les dispositions minimales légales ne peuvent être versées que jusqu'à l'âge de la retraite. Cette disposition entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et crée une base légale claire en matière de plans de prévoyance incluant des rentes d'invalidité temporaires. Cette disposition permettra d'allouer des rentes d'invalidité temporaires (plus élevées) jusqu'à l'âge de la retraite, qui seront ensuite relayées par une rente de vieillesse (éventuellement inférieure). Le législateur a ainsi corrigé lui-même l'erreur de jurisprudence commise par le TFA.

## 6. Placement des fonds

Grâce à une nette amélioration de la situation sur le front des marchés des capitaux, les institutions de prévoyance autonomes ont à nouveau pu présenter des résultats positifs en 2003. Ces résultats ont grandement soulagé les nombreuses institutions de prévoyance qui manquaient de réserves de fluctuation, voire qui présentaient un découvert. Malgré tout, la question des mesures d'assainissement

en cas de découvert reste à l'ordre du jour politique. Nous en avons parlé dans le chapitre consacré aux problèmes législatifs. Si les Chambres fédérales adoptent ces mesures d'assainissement, les institutions de prévoyance pourront, dans certaines conditions cadre, présenter temporairement un découvert. Cela signifie également que, dans de tels cas, les institutions de prévoyance ne devront pas modifier brutalement leurs stratégies de placement. Les nouvelles dispositions d'assainissement contribueraient à ce que les institutions de prévoyance puissent maintenir, même en cas de découvert, une stratégie de placement orientée à long terme et adaptée à leur capacité de risque.



## 7. Problèmes fiscaux

Dans la circulaire no 50, nous avons mentionné deux problèmes d'application pour lesquels la pratique des autorités fiscales influe sur l'élaboration des règlements.

Le premier problème concerne le délai pour faire valoir un retrait anticipé au profit d'un logement en propriété à usage personnel. Alors que le législateur, dans la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, supprime le délai de trois ans de l'art. 37 LPP pour le préavis du retrait du capital vieillesse, il n'a pas modifié le même délai pour le recours éventuel à des ressources de prévoyance pour un logement en propriété à usage personnel. Se fondant

sur cet état de fait, diverses autorités fiscales cantonales et l'OFAS se réfèrent à l'interprétation donnée par la jurisprudence du TFA, selon laquelle l'assuré ne peut faire valoir les retraits anticipés qu'au plus tard trois ans avant le droit aux prestations de vieillesse et selon laquelle ce délai de trois ans doit être calculé d'après l'âge minimal de la retraite légale. L'attitude des autorités fiscales et de l'OFAS est exclusivement motivée par des raisons fiscales et n'est pas convaincante d'un point de vue objectif. Le TFA a toujours souligné le fait que le délai de trois ans débattu ici a la même signification que celui consacré dans l'art. 37 LPP. On veut ainsi éviter ce que l'on appelle la sélection négative. Si, dans la révision de l'art. 37 LPP, le législateur n'attribue pas une signification particulière à ce point de vue et ne fixe plus aucun délai de préavis obligatoire, on ne voit pas pourquoi les institutions de prévoyance ne pourraient pas répondre aux attentes de leurs assurés en matière de retraits anticipés (volontaires) et permettre des retraits en dérogation du délai de trois ans.

Les prestations en faveur du partenaire sont de plus en plus incluses dans les dispositions réglementaires. Au sens strict et en raison des conditions cadre fiscales, de telles prestations ne sont actuellement autorisées que lorsque le partenaire bénéficiaire fait l'objet d'un soutien financier important par l'assuré. En ce qui concerne la notion de soutien financier important, la législation est extrêmement restrictive et considère que cette condition est remplie uniquement dans le cas où la personne assurée pourvoit à l'essentiel des besoins de son partenaire. La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP élimine cette limite. Désormais, le partenaire peut bénéficier de prestations lorsqu'il a vécu en couple avec l'assuré sans interruption au cours des cinq années précédant le décès de l'assuré ou lorsqu'il a à sa charge



un ou plusieurs enfants du couple. La condition du soutien financier important est éliminée. La 1<sup>ère</sup> révision de la LPP crée ainsi davantage de sécurité juridique dans ce domaine. Par ailleurs, il est réjouissant que les autorités fiscales se soient montrées conciliantes déjà avant l'entrée en vigueur de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP en écartant l'exigence de soutien financier important.

## 8. Statistiques des caisses de pension

Les résultats des statistiques des caisses de pension 2002 n'étant pas encore disponibles à la fin de l'exercice annuel, nous n'avons pu procéder au dépouillement ni faire des commentaires en la matière. Par ailleurs, une autre statistique a suscité l'intérêt du public en 2002 et 2003: l'enquête relative au nombre d'institutions de prévoyance présentant un découvert. Cette statistique se fonde sur les indications fournies par les autorités de surveillance, qui se basent elles-mêmes sur les bilans annuels transmis par les institutions de prévoyance. L'intérêt de ces enquêtes a été limité de par le fait que leur dépouillement est intervenu seulement dix mois environ après la date d'échéance (respectivement fin 2001 et fin 2003). En outre, jusqu'à la moitié de l'année 2003, il n'existait pas de définition du découvert qui soit valable sur l'ensemble de la Suisse, de sorte que ces enquêtes comportent un certain nombre d'imprécisions dans ce domaine également.

### Remarque finale

La 1<sup>ère</sup> révision fondamentale de la LPP entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, soit 20 ans après l'adoption de la LPP dans sa version originelle. La révision complète et précise l'ancienne réglementation sur divers points, abaissant le seuil d'entrée pour l'assurance obligatoire et réduisant le taux de conversion. Il n'en reste

pas moins que, par cette révision, le législateur confirme le système de la LPP choisi en 1985 et entend le reconduire. Cette stratégie démontre que le système est évalué de façon positive et que le législateur considère qu'il a fait ses preuves. Si l'on considère l'activité législative des 30 dernières années dans le domaine du droit de la prévoyance professionnelle, on s'aperçoit rapidement du long chemin parcouru depuis lors. En 1972, dans le cadre du nouveau droit du contrat de travail entré en vigueur à l'époque, une réglementation en matière de libre passage qui méritait ce nom a été introduite pour la première fois, même si elle ne peut être comparée aux normes que l'on connaît actuellement. Puis, en 1985 est entrée en vigueur la LPP qui a introduit un régime obligatoire en matière de prévoyance professionnelle. Une importante nouvelle étape législative a été franchie en 1995 avec l'adoption de la loi sur le libre passage qui a approché la réalisation du principe du libre passage intégral. En 2000, le nouveau droit du divorce a établi de nouveaux critères en matière de répartition des droits aux prestations en cas de divorce. Actuellement, la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP est sur le point d'entrer en vigueur. Mais il ne faudrait pas en conclure pour autant qu'il en résultera une pause du moins temporaire de l'activité législative. En effet, la loi fédérale sur le partenariat enregistré soumise aux Chambres fédérales devrait bientôt se traduire par de nouvelles obligations de prestation des institutions de prévoyance envers les partenaires de même sexe. Par ailleurs, après le rejet de la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS, la question d'une réglementation nouvelle et appropriée en matière d'âge légal de la retraite et d'âge flexible de la retraite doit être à nouveau examinée au niveau du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> pilier. En outre, le Conseil fédéral est sur le point d'examiner la question d'une nouvelle réglementation de la surveillance de la prévoyance professionnelle

ainsi que celle de l'opportunité de créer une nouvelle forme juridique pour les caisses de pension. S'y ajoute également la problématique du libre choix de la caisse de pension que le Conseil fédéral entend également vérifier. Ces exemples démontrent le nombre de chantiers encore en cours dans le domaine de la prévoyance professionnelle et le risque y afférent de voir la prévoyance professionnelle faire l'objet de plus en plus de règlements. C'est la raison pour laquelle il est important de se rappeler que ce n'est pas le législateur qui a créé la majeure partie de la prévoyance professionnelle et qui l'a amené au stade où elle en est aujourd'hui: ce sont les partenaires sociaux qui ont créé ce système et consolidé les normes actuelles. Grâce à la LPP, le législateur n'avait plus qu'à combler les lacunes existantes. En ce qui concerne le 2<sup>ème</sup> pilier, les partenaires sociaux ont prouvé qu'ils avaient à la fois la volonté et la capacité de créer des systèmes de prévoyance professionnelle efficaces et de les adapter en permanence à des réalités en mutation. Il est d'une

importance cruciale pour l'avenir de la prévoyance professionnelle que cette volonté subsiste. Pour ce faire, il est indispensable que les partenaires sociaux et les institutions de prévoyance disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour élaborer et développer les systèmes de prestation des caisses de pension. Nous souhaitons à toutes les parties prenantes, aux autorités de surveillance et aux institutions de prévoyance, d'avoir ce courage d'être libres, dans l'intérêt d'un développement prospère de la prévoyance professionnelle.

Zurich/Thoune, 25 mai 2004

Association suisse des institutions de prévoyance

Le président:  
(2003)

L'administrateur:  
(2003)

Dr. Hermann Walser Gregor Ruh



# Glossaire

## **Institution supplétive**

L'institution supplétive est une institution de prévoyance chargée de différentes tâches (énumérées à l'art. 60 LPP) telles que, entre autres, affilier d'office les employeurs qui ne se conforment pas à l'obligation de s'affilier à une institution de prévoyance; admettre les personnes qui demandent à se faire assurer à titre facultatif, assurer la couverture risque des personnes au chômage, de gérer les comptes de libre passage d'assurés qui n'ont pas donné d'indications sur la forme du maintien de leur prévoyance.

## **Prestation de sortie**

C'est la prestation acquise exigible au moment où un assuré sort d'un fonds de prévoyance.

## **LPP**

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982.

## **OPP2**

Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 18 avril 1984.

## **Rachat**

Possibilité offerte aux assurés de combler d'éventuelles lacunes de cotisations passées ou celles résultant d'un changement de place, d'un divorce, ou d'une promotion, en rachetant les cotisations manquantes de façon à pouvoir bénéficier de l'entier des prestations prévues par le règlement.

## **Institutions de libre passage**

Les institutions de libre passage sont des formes reconnues du maintien de la prévoyance telles qu'une police ou un compte de libre passage.

## **Loi sur le libre passage**

Loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité du 17 décembre 1993.

## **Prestation de libre passage**

C'est celle à laquelle a droit un assuré qui quitte une institution avant la survenance d'un cas de prévoyance (retraite, invalidité ou décès). La prestation de libre passage sert au maintien de la prévoyance et doit donc être placée conformément à cet objectif (soit dans une nouvelle institution de prévoyance, sous forme de police ou de compte de libre passage).



### **Montant limite**

Le 1<sup>er</sup> pilier (AVS) et le 2<sup>ème</sup> pilier (prévoyance professionnelle) se complètent et doivent permettre à eux deux le maintien du niveau de vie antérieur. La coordination entre les deux piliers est assurée par ce qu'on appelle la déduction de coordination (qui s'élève en 2003 à fr. 25'320.00). Ce montant s'appelle aussi seuil d'accès et détermine le revenu à partir duquel une personne est assurée non seulement à l'AVS mais aussi à la prévoyance professionnelle.

Le salaire donnant lieu à cotisation au deuxième pilier est par ailleurs plafonné à un certain montant (fr. 75'960.00 en 2003) qui représente la limite supérieure du salaire assuré à la prévoyance professionnelle.

### **IDA-FISo**

Groupe de travail interdépartemental chargé d'étudier les «perspectives financières» des assurances sociales.

Rapport no 1 de juin 1996:  
rapport sur les perspectives financières des assurances sociales.

Rapport no 2 de décembre 1997:  
analyse des prestations offertes par les assurances sociales.

### **Montant de coordination**

Voir montant limite.

### **Salaire coordonné**

C'est le montant du salaire qui est soumis à cotisation au 2<sup>ème</sup> pilier, qui se situe donc au-dessus de fr. 25'320.00 et au-dessous de fr. 75'960.00 (ces chiffres sont valables pour 2003).

Le salaire coordonné correspond à la différence entre fr. 25'320.00 et le salaire annuel effectif, toutefois limité au maximum de fr. 75'960.00.

### **Institutions de prévoyance enregistrées**

La prévoyance professionnelle doit être gérée par une institution de prévoyance enregistrée auprès de l'Office fédéral des assurances sociales. Tout employeur est tenu d'assurer ses employés auprès d'une institution de prévoyance enregistrée (dans la mesure où les conditions légales sont remplies).

### **Compte-témoin**

Une institution de prévoyance qui va au delà du minimum légal (prévoyance sur-obligatoire ou extra-obligatoire) doit prouver qu'elle satisfait néanmoins aux exigences de l'assurance obligatoire. Ceci se fait au moyen de ce qu'on appelle un compte-témoin (voir caisses ou institutions de prévoyance enveloppantes).

### **Fonds de garantie**

Le fonds de garantie est une institution gérée paritairement, chargée de différentes tâches (définies à l'art. 56 LPP) telles que notamment garantir les prestations des assurés dont les institutions de prévoyance sont devenues insolvables.

### **Caisses de pensions enveloppantes**

On nomme institutions de prévoyance enveloppantes celles qui vont au-delà du minimum obligatoire prévu.

### **Quart de rente**

Le 2<sup>ème</sup> pilier ne connaît pas (encore) de quart de rente en cas d'invalidité. A droit à une rente d'invalidité entière celui qui est invalide à raison des deux tiers au moins, et à une demi-rente celui qui est invalide pour la moitié au moins.

L'assurance-invalidité du 1<sup>er</sup> pilier, par contre, connaît aujourd'hui ce qu'on appelle le quart de rente, ce qui veut dire que quelqu'un qui est invalide à 40 % au moins a droit au quart de la rente d'invalidité totale.

**vakat**

**vakat**