

00.027

Message
relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance
professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)
(1^{re} révision LPP)

du 1^{er} mars 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons, parallèlement, de classer les interventions parlementaires suivantes:

1984	P	84.541	Prévoyance professionnelle. Application de la loi (N 14.12.84, Darbellay)
1984	P	84.543	Prévoyance professionnelle. Mise en vigueur de la loi (E 6.12.84, Jelmini)
1986	P	86.412	Deuxième pilier. Système de répartition (E 5.6.86, Jelmini)
1987	P	86.581	Prévoyance professionnelle. Révision de la loi (N 20.3.87, Eisenring)
1987	P	87.466	LPP. Régime des salariés à temps partiel (N 9.10.87, Uchtenhagen)
1987	P	87.483	LPP. Régime des salariés à temps partiel (E 30.9.87, Bühler)
1989	P	89.363	Institutions de prévoyance professionnelle. Règles d'établissement du bilan (N 6.10.89, Reimann Fritz)
1990	P	90.725	Compensation intégrale du renchérissement pour les rentes en cours de la prévoyance professionnelle (E 12.12.90, Weber)
1991	P	91.3062	Indépendants à revenu modeste. Deuxième pilier (N 21.6.91, Carobbio)
1992	P	90.710	Révision de la loi sur la prévoyance professionnelle. Pleine compensation du renchérissement (N 2.3.92, Dünki)

1994	P	94.3154	Equivalence individuelle en matière de prévoyance professionnelle (N 17.6.94, Deiss)
1995	P	95.3116	Modification de la LPP. Décès de l'un des conjoints (N 23.6.95, Brunner Christiane)
1995	P	95.3412	Réglementation paternaliste (OLP) (N 21.12.95, Rechsteiner)
1996	M	95.3051	Modification de la LPP. Instauration d'une rente de veuf (E 4.10.95, Frick; N 20.6.96)
1996	P	95.3413	Rente de veuf. Introduction anticipée dans la LPP (N 22.3.96, [Hari] – Seiler Hanspeter)
1996	P	96.3106	Responsabilité civile de l'organe de révision des caisses de pensions (N 21.6.96, Rechsteiner Rudolf)
1997	P	97.3126	Représentation des retraités dans les organes de leurs institutions de prévoyance professionnelle (N 20.6.97, Steiner)
1998	P	98.3013	Institutions de prévoyance. Forme juridique spéciale (N 26.6.98, Hochreutener)
1998	P	98.3027	Rapport sur la déduction de coordination (N 26.6.98, Rechsteiner-Basel)
1998	P	98.3296	Révision de la LPP. Couverture intégrale du risque d'invalidité (N 9.10.98, Hafner Ursula)
1999	P	98.3588	Modification de la loi sur le libre passage (E 16.3.99, Leumann)

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

1^{er} mars 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), le deuxième pilier, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Cette loi introduit une prévoyance professionnelle minimale pour les travailleurs lorsque leurs salaires dépassent le montant annuel de 24 120 francs (état en 1999). C'est à partir de cette limite que débute le régime obligatoire du 2^e pilier. Il a pour objectif, avec les prestations de l'AVS/AI, dans le cadre de la conception suisse des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides, de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur (art. 113, al. 2, nCst.).

Conformément à la Constitution et à la loi, ce but en matière de prestations doit être réalisé par étapes. Une première étape importante a été réalisée avec l'introduction de la LPP. La deuxième étape aurait dû, dans la perspective du législateur, être réalisée au 1^{er} janvier 1995, la troisième et dernière étape devant être achevée le 1^{er} janvier 2005.

Même si les travaux préparatoires de la 2^e étape ont débuté en 1986, juste après l'introduction de la LPP, le plan de révision a toutefois suivi un autre rythme: les nouvelles conditions économiques ont nécessité une interruption. Grâce à diverses révisions partielles de la loi, il été possible de satisfaire à d'importantes et urgentes exigences relevant de la politique sociale. Relevons entre autres l'introduction du libre passage ainsi que l'encouragement à la propriété du logement avec les moyens de la prévoyance professionnelle, l'amélioration de la protection des assurés en cas d'insolvabilité d'une institution de prévoyance. Les lignes directrices concernant le développement, voire de l'étendue du régime obligatoire, n'ont toutefois pas été définies. La conjoncture, en particulier les variations des conditions de la présente révision, ont d'autre part également joué un rôle. Le projet de révision a dû prendre en considération les facteurs supplémentaires suivants: (1) les rapports concernant le développement de la sécurité sociale en Suisse, notamment le rapport sur les trois piliers du Département fédéral de l'Intérieur (octobre 1995), le rapport du groupe de travail interdépartemental (IDA FiSo) sur les perspectives de financement des assurances sociales (juin 1996), ainsi que le rapport du groupe de travail interdépartemental (IDA FiSo 2) sur l'analyse des prestations des assurances sociales (décembre 1997); (2) la viabilité des propositions dans un contexte économique difficile.

Eu égard à toutes ces considérations, le Conseil fédéral n'axe pas le projet de révision sur le développement mais sur la consolidation du système de l'assurance dans deux directions déterminées:

- Il faut introduire dans la LPP le même âge de la retraite pour les hommes et les femmes, avec la possibilité de prendre une retraite à la carte; cette possibilité consiste à anticiper ou à ajourner les prestations de vieillesse. Il est ainsi tenu compte du besoin exprimé par les assurés de personnaliser les conditions de leur retraite. Cet objectif est réalisé en coordination avec l'AVS, dans le cadre de la 11^e révision.*

-
- *Il faut maintenir le niveau actuel de prévoyance et même l'améliorer dans certains domaines. Ce second objectif doit être réalisé par le présent projet de révision.*

Le maintien et l'amélioration du niveau de prévoyance actuel doivent être concrétisés grâce aux quatre trains de mesures suivants:

- 1. L'augmentation de l'espérance de vie des assurés nécessite une adaptation du taux de conversion. Ce taux définit le montant des rentes en cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Il doit être progressivement revu à la baisse afin de correspondre à l'espérance de vie plus longue à l'âge de la retraite. Il en résulte une diminution du niveau des rentes. Pour parer aux effets indésirables de cette mesure sous l'angle de la politique sociale, le Conseil fédéral propose de relever les taux de bonification. Le financement de ces mesures est laissé à la responsabilité propre de l'institution de prévoyance.*
- 2. Une rente de veuf équivalente à la rente de veuve, doit être introduite aux mêmes conditions que celle-ci. Il y a également lieu de prévoir dans la LPP le quart de rente d'invalidité.*
- 3. L'adaptation des rentes au renchérissement, notamment des rentes de vieillesse, devra désormais être basée sur une décision de l'organe paritaire de l'institution de prévoyance et être prise en compte de manière adéquate, dans le respect du principe de la transparence.*
- 4. Une série d'autres mesures, destinées à faciliter et à améliorer l'exécution de la prévoyance professionnelle est également prévue. Les exigences spécifiques des assurés doivent en particulier être prises en considération (information des assurés, gestion paritaire, prescription et conservation des dossiers).*

Les coûts des mesures proposées se situent, en tenant compte de la prévoyance surobligatoire, entre 145 millions de francs et 258 millions de francs en 2003 (sur la base des prix de 1999). Les coûts vont tout d'abord légèrement augmenter (en 2015: 229 à 355 millions de francs aux prix de 1999), pour se maintenir par la suite approximativement à ce niveau.

Le Conseil fédéral estime que les coûts relatifs à la révision et la surcharge financière qui leur est liée sont supportables.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Etat et développement de la prévoyance professionnelle**

1.1.1 **Introduction**

La prévoyance professionnelle a été créée au tournant du siècle par des employeurs soucieux du bien-être et de l'avenir de leurs travailleurs. Elle était soumise au droit privé et incombait aux employeurs, aux travailleurs et aux institutions de prévoyance. Parallèlement, les communes, les cantons et la Confédération se dotaient d'institutions de prévoyance de droit public.

L'inscription du principe des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité dans la constitution fédérale en 1972 (art. 34^{quater} aCst.; RS 101; art. 111 nCst.) marque un tournant important. La prévoyance professionnelle se voyait confier la tâche de compléter, au titre de 2^e pilier, le 1^{er} pilier constitué par l'AVS et l'AI, pour permettre aux retraités, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur.

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, a introduit le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, appelé à réaliser par étapes le mandat constitutionnel du 2^e pilier. Ce régime obligatoire présente les caractéristiques suivantes:

Tous les salariés sont soumis à l'assurance obligatoire dès lors qu'ils perçoivent un revenu annuel d'au moins 24 120 francs (état en 1999). Les personnes qui ont 17 ans révolus doivent contracter une assurance risque et celles qui ont 24 ans révolus une assurance-vieillesse le 1^{er} janvier de l'année qui suit.

- Les indépendants peuvent se faire assurer à titre facultatif aux mêmes conditions que les salariés.
- La LPP garantit aux assurés et à leurs ayants droit des prestations minimales en cas de vieillesse, de décès ou d'invalidité. Les institutions de prévoyance sont libres de prévoir des prestations plus généreuses.
- La prévoyance professionnelle est gérée par les institutions de prévoyance. Tous les employeurs sont tenus de s'affilier à une institution de prévoyance. Les institutions de prévoyance sont soumises à la surveillance de l'Etat.
- Les institutions de prévoyance sont des institutions juridiquement indépendantes et doivent revêtir la forme d'une fondation, d'une société coopérative ou être une institution de droit public. Elles sont gérées paritairement par des représentants des employeurs et des salariés. Dans le cadre de la LPP, elles choisissent librement leur mode d'organisation, leur mode de financement et les prestations fournies.
- Le financement des prestations est basé sur les cotisations des employeurs et des salariés, les revenus du capital et les fonds libres des institutions de prévoyance. La LPP ne prescrit pas le montant des cotisations. Il incombe donc

à chaque institution de prévoyance de veiller à ce que le financement des prestations soit suffisant.

- Le régime obligatoire de la LPP a nécessité l'introduction de deux institutions actives au niveau national, le fonds de garantie et l'institution supplétive. Le fonds de garantie couvre les prestations des institutions de prévoyance devenues insolvables. L'institution supplétive gère l'assurance obligatoire des salariés dont l'employeur ne s'est affilié à aucune institution de prévoyance. L'institution supplétive propose également à l'intention des salariés et des indépendants l'assurance à titre facultatif.

1.1.2 Evolution de la prévoyance professionnelle

Le nombre d'assurés a fortement augmenté dans la prévoyance professionnelle. Avant l'entrée en vigueur de la LPP, 20 % des salariés ne bénéficiaient d'aucune prévoyance professionnelle, et pour 20 % des salariés, cette prévoyance était inférieure à la prévoyance minimale LPP¹. La lacune était encore plus importante en ce qui concerne les salariés de moins de 25 ans. L'augmentation de l'effectif des assurés n'est pas à mettre uniquement au compte de la LPP. L'évolution démographique, la situation du marché de l'emploi et les effectifs de travailleurs étrangers en sont aussi responsables. Un tiers des assurés de 1996 étaient des femmes, deux tiers des hommes. La LPP n'a donc pas seulement comblé les lacunes en cas de protection insuffisante dans la prévoyance professionnelle, mais elle a encore contribué, et de façon décisive, à améliorer la sécurité sociale d'un grand nombre de personnes assurées qui devaient se contenter jusque-là de la protection du 1^{er} pilier. L'introduction du régime obligatoire de la LPP a eu d'importantes répercussions sur la fortune des institutions suisses de prévoyance.

Les chiffres-clés ci-après illustrent l'évolution de la prévoyance professionnelle²:

Statistique de la prévoyance professionnelle

Année	Assurés (en milliers)	Rentiers (en milliers)	Recettes (en millions de fr.)	Dépenses (en millions de fr.)	Actifs (en millions de fr.)	Nombre d'institutions de prévoyance
1970	1382	219	...*	...*	_32 498	15 581
1980	1688	326	...*	...*	_81 964	...*
1987	3266	420	23 840	11 809	157 621	15 179
1988	3350	440	27 176	12 896	171 901	...*
1989	3439	482	30 546	13 874	188 573	...*
1990	3541	508	34 327	15 727	207 173	...*
1991	3540	521	37 690	17 724	227 139	...*
1992	3432	534	40 529	19 940	247 727	13 689
1993	3384	571	40 306	20 964	267 069	13 263

¹ Estimations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

² OFAS, Statistiques des assurances sociales suisses 1999.

Année	Assurés (en milliers)	Rentiers (en milliers)	Recettes (en millions de fr.)	Dépenses (en millions de fr.)	Actifs (en millions de fr.)	Nombre d'institutions de prévoyance
1994	3239	610	40 208	22 104	285 173	12 851
1995	3190	627	50 262	24 330	311 105	12 200
1996	3148	647	52 482	26 114	337 474	11 572

(*: pas de données disponibles)

Depuis l'entrée en vigueur de la LPP, la législation a connu de nombreuses modifications permettant de prendre en compte un grand nombre de requêtes d'ordre politique ou social. Les améliorations ci-après de la protection de la prévoyance méritent d'être citées:

- La loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP; RS 831.42) a introduit le libre passage intégral dans la prévoyance professionnelle le 1^{er} janvier 1995. Celui-ci permet aux assurés qui quittent l'ancienne institution de prévoyance de ne subir aucune perte de prévoyance à cause de la mutation intervenue lors du passage de la première institution à la deuxième.
- Depuis le 1^{er} janvier 1995, il est possible d'utiliser les fonds de la prévoyance professionnelle pour l'encouragement à la propriété du logement.
- La garantie des prestations légales en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance a été étendue dans une certaine mesure aux prestations réglementaires dans les domaines préobligatoire et subobligatoire. L'extension de la protection en cas d'insolvabilité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997³. Les dispositions concernant les tâches du fonds de garantie ont été modifiées (art. 56, al. 1, let. b, d, al. 2 à 5, LPP). Les dispositions matérielles sur l'extension des prestations sont déjà appliquées, celles portant sur le financement sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1998 (art. 59 LPP).
- Suite à la révision partielle de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), le bénéficiaire d'indemnités journalières de l'assurance-chômage a accès depuis le 1^{er} juillet 1997 à une protection d'assurance contre les risques de décès et d'invalidité dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire auprès de l'institution supplétive (art. 22a, al. 3, LACI). La moitié des contributions est à la charge de l'assurance-chômage. L'ordonnance du 3 mars 1997 sur la prévoyance professionnelle obligatoire des chômeurs (RS 837.174) règle les détails et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1997, en même temps que l'art. 22a LACI.
- La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.10) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) le 1^{er} janvier 1995. Ces deux nouvelles lois ne remettent pas en cause le principe de la déduction des paiements faits à

³ Cf. les modifications de la LPP et du CC du 21 juin 1996; FF 1996 III 51. Le point de départ a été l'initiative parlementaire Rechsteiner (93.462) qui demandait l'extension de la protection en cas d'insolvabilité du fonds de garantie.

l'institution de prévoyance par les employeurs et les employés (cotisations et rachats). L'imposition des prestations fournies par les institutions de prévoyance a en revanche été modifiée.

- Diverses modifications des prescriptions de placement figurant dans l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP2; RS 831.441.1) ont permis de mieux répondre aux nouveaux impératifs de sécurité et à l'évolution du marché des placements.
- La Centrale du 2^e pilier, gérée par le fonds de garantie, a été instituée le 1^{er} mai 1999. Les institutions de prévoyance et les institutions qui gèrent des comptes ou des polices de libre passage sont tenues de lui annoncer les assurés qui n'ont pas fait valoir leurs droits à des prestations de vieillesse ou avec lesquels elles n'ont plus de contact (avoirs oubliés). Cet organisme fonctionne en parallèle comme bureau d'information pour les assurés qui ne savent pas s'ils ont droit à des prestations ou ne savent pas auprès de quelle institution ils peuvent faire valoir ce droit.

1.2 La 1^{re} révision LPP, une révision nécessaire

1.2.1 Adaptation à l'augmentation de l'espérance de vie des retraités

Depuis l'entrée en vigueur de la LPP le 1^{er} janvier 1985, les bases techniques⁴ servant au calcul des rentes de vieillesse, de survivant ou d'invalidité se sont considérablement transformées. En l'espace de dix ans, l'espérance de vie moyenne d'un retraité de 65 ans a augmenté de 1,1 an et l'espérance de vie d'une femme du même âge de 1,5 an⁵. Tout au long de ce siècle, l'espérance de vie n'a cessé de croître et rien n'indique que cette tendance va s'inverser, raison pour laquelle la prévoyance professionnelle se verra obligée de verser des rentes plus longtemps. La 1^{re} révision doit tenir compte de ces changements et de ceux qui se dessinent.

Evolution (en années) de l'espérance de vie moyenne des hommes et des femmes âgés de 65 ans⁶

Année	Hommes	Femmes
1981	14,40	18,25
1991	15,51	19,72
1996	16,14	20,62
2001	16,65	21,21
2006	17,14	21,78
2011	17,64	22,35
2016	18,16	22,92

⁴ Office fédéral de la statistique (OFS), Tables suisses de mortalité.

⁵ OFS, 1996, Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1995–2050, p. 20.

⁶ Cf. note 5.

1.2.2 Amélioration de l'organisation et de l'application

Ces dernières années, différents acteurs (caisses de pensions, milieux juridiques, assurés et autorités de surveillance) ont exprimé le désir d'améliorer l'organisation et l'application du système. D'autres demandes allant dans le même sens ont été formulées dans le cadre de la procédure de consultation.

1.3 Contexte de la 1^{re} révision LPP

1.3.1 Evolution démographique

Le scénario «Tendance» de l'Office fédéral de la statistique (OFS)⁷ décrit l'évolution démographique de la Suisse pour la période de 1995 à 2050. Ce scénario concorde dans ses grandes lignes avec les scénarios précédents. Des paramètres spécifiques tels que la fertilité, la mortalité ou le solde migratoire ont été adaptés aux données actuelles. Les principales hypothèses sont les suivantes:

- le nombre d'habitants résidant en permanence en Suisse demeure inférieur à 7,6 millions;
- la population résidant en permanence croît jusqu'en 2027, pour décroître par la suite;
- la part des étrangers croît légèrement;
- l'espérance de vie des femmes et des hommes s'accroît légèrement;
- les générations du «baby boom» arrivent à l'âge de la retraite, d'où une forte augmentation de la population âgée.

Cependant, l'évolution démographique joue un rôle moins important dans le 2^e pilier, financé par capitalisation, que dans le 1^{er} pilier, financé par répartition. La modification du rapport entre actifs et rentiers n'influe pas directement sur le financement du 2^e pilier, étant donné que chaque personne constitue elle-même son capital vieillesse. L'augmentation de l'espérance de vie en revanche, et donc l'allongement de la période de versement de la rente, a un impact aussi important sur le 2^e pilier que sur le 1^{er} pilier.

Le montant du capital du 2^e pilier dépend de l'évolution de la population résidente et du taux d'activité.

1.3.2 Développement économique

Le message relatif la 11^e révision AVS contient une description détaillée de l'évolution économique à laquelle nous vous renvoyons (cf. ch. 2.3). Nous n'évoquons, dans le présent message, que les points particuliers concernant la prévoyance professionnelle.

Lors de périodes de faible conjoncture, comme celle à laquelle la Suisse a été et reste confrontée, le fardeau que représentent les charges sociales pour l'économie et les employeurs est plus fortement remis en question. Mais, de par sa structure et son

⁷ Cf. note 5.

système de financement, la prévoyance professionnelle est dans une position particulière. En effet, les cotisations sont calculées en pour-cent du salaire et constituent pour l'essentiel un processus d'épargne vieillesse. La relation entre les prestations et les cotisations est plus étroite que dans l'AVS.

1.3.3 Perspectives de financement du système suisse de sécurité et d'aide sociales

Sur la base du mandat qui lui a été imparti par le Conseil fédéral, le groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales» (IDA FiSo)⁸ s'est penché sur les perspectives de financement du système suisse de sécurité et d'aide sociales. Le rapport montre que si l'on maintient le système actuel de prestations, la situation demeure plus ou moins inchangée dans le 2^e pilier.

Par la suite, le groupe de travail IDA FiSo 2⁹ a analysé les prestations des assurances sociales. La prévoyance professionnelle a également été étudiée dans ce cadre, du point de vue des rapports existant entre les trois piliers. Les propositions de révision concernant l'augmentation des bonifications de vieillesse, propositions visant à atténuer les effets de l'adaptation du taux de conversion afin de garantir le maintien du niveau des rentes, font partie du paramètre de prestations «Niveau des rentes». L'introduction d'une rente de veuf dans le 2^e pilier est traitée dans le cadre du paramètre de prestations «Rente de veuve et de veuf».

1.3.4 Conséquences pour la 1^{re} révision LPP

Du fait de l'évolution démographique et économique, les charges salariales imposées à l'économie et aux employeurs sont limitées.

S'il peut être louable de mettre en place des améliorations ciblées dans le domaine de la prévoyance, un prélèvement complémentaire de cotisations sociales engendrerait immanquablement une baisse du revenu net des assurés. Pour les employeurs, toute amélioration dans le domaine de la prévoyance professionnelle entraîne un accroissement des charges salariales.

Pour le Conseil fédéral, la 1^{re} révision LPP n'est pas axée sur le développement, mais sur la consolidation de la prévoyance.

⁸ Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales» 1996. Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales, (en particulier eu égard aux développements démographiques); cf. message 11^e révision de l'AVS, ch. 1.1.2.2.

⁹ Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) 2» 1997. Analyse des prestations des assurances sociales. Concrétisation de modifications possibles en fonction de trois scénarios financiers, p. 18 ss.

1.3.5 Financement des assurances sociales

Le 3 mars 1999, le conseiller aux Etats Schiesser déposait un postulat¹⁰ dans lequel il demandait au Conseil fédéral de préciser comment il entendait procéder pour que les prestations des assurances sociales ainsi que leur financement soient garantis au moins jusqu'en 2015, compte tenu des conclusions des rapports IDA FiSo 1 et 2. Le Conseil fédéral a répondu qu'il avait renoncé à se prononcer sur les scénarios de prestations, dans le cadre de la discussion IDA-FiSo, en raison de la structure et du financement très différents des diverses assurances sociales, et qu'il entendait examiner, lors de chaque nouveau projet de révision, les potentiels de rationalisation et d'économies réalisables et aux répercussions socialement acceptables. Après acceptation du postulat par le Conseil des Etats, le Conseil fédéral a pris l'option de procéder à une analyse touchant l'ensemble des assurances sociales dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS et 1^{re} révision LPP. Les conclusions de cette analyse sont mentionnées au ch. 1.1 du message sur la 11^e révision AVS auquel nous renvoyons.

1.4 Objectif de la 1^{re} révision LPP

La consolidation de la prévoyance professionnelle comprend les volets suivants:

- l'introduction d'un âge de la retraite unique – 65 ans – pour les femmes et pour les hommes; ce but doit être atteint par la 11^e révision AVS;
- l'adaptation de la prévoyance professionnelle à l'accroissement de la longévité par le biais d'une diminution du taux de conversion; des mesures d'accompagnement appropriées doivent permettre d'atténuer autant que possible les effets néfastes d'une diminution du niveau des rentes;
- l'introduction d'une rente de veuf aux mêmes conditions et montants que la rente de veuve;
- l'introduction d'un quart de rente d'invalidité;
- l'adaptation des rentes au renchérissement dans la mesure des possibilités financières de l'institution de prévoyance;
- l'amélioration du système et de l'administration de la prévoyance professionnelle.

1.5 Résultats de la procédure préliminaire

1.5.1 Travaux préparatoires du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral avait inscrit le projet de révision dans son programme de la législature de 1991–1995. Mais vu la détérioration de la situation économique et dans la foulée des mesures de revitalisation de l'économie suisse, il décida de reporter la révision LPP à la législature suivante (1995–1999)¹¹. La 1^{re} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle y fut inscrite comme objet des Grandes Lignes.

¹⁰ Postulat Schiesser (99.3041) du 3.3.1999 «Garantie des assurances sociales. Déclarations claires».

¹¹ Rapport du Conseil fédéral du 13.6.1994 sur la poursuite des réformes en faveur de l'économie de marché, FF 1994 III 1368.

Le 23 septembre 1996, le Conseil fédéral fit un nouveau pas après avoir pris connaissance du rapport IDA FiSo: il décida de poursuivre les travaux préparatoires afférents à la 1^{re} révision LPP, afin de pouvoir la présenter en même temps que la 11^e révision AVS.

1.5.2 Travaux préparatoires de la Commission de la prévoyance professionnelle

Peu de temps après l'entrée en vigueur de la LPP, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle, en étroite collaboration avec l'administration, a entrepris des travaux préparatoires en vue de la 1^{re} révision de la loi. En 1990, des principes de révision étaient arrêtés. Ceux-ci ont été soumis pour discussion aux partenaires sociaux qui les ont accueillis favorablement.

En 1994, la Commission présentait des propositions de révision et en particulier:

- l'amélioration des prestations en faveur des assurés aux revenus modestes et des personnes qui travaillent à temps partiel;
- l'adaptation des rentes au renchérissement;
- l'introduction d'une rente de veuf de même montant que la rente de veuve;
- l'adaptation de l'âge de la retraite LPP à celui de l'AVS et la retraite à la carte;
- l'introduction d'un quart de rente pour invalide;
- une simplification du contrôle de l'affiliation de l'employeur à une institution de prévoyance;
- une amélioration de l'information aux assurés.

L'administration a adapté ce programme de révision en tenant compte des orientations données par le Conseil fédéral le 23 septembre 1996. Le texte a été soumis une nouvelle fois à la commission LPP, au printemps 1998, avant de faire l'objet d'une procédure de consultation (cf. ch. 1.6).

Les 6 et 12 juillet 1999, la commission a pris acte des résultats de la procédure de consultation et a pris position sur le projet de message. Elle en a approuvé à la fois le contenu ainsi que la poursuite des objectifs prévus. Elle a toutefois émis des réserves sur les points suivants:

- la limitation du salaire assuré dans la prévoyance professionnelle est rejetée;
- la possibilité d'assistance et de représentation des représentants des employeurs et des salariés dans l'organe paritaire ou dans l'organe suprême est rejetée, ainsi que la présidence alternative de ces représentants;
- l'élargissement prévu des dispositions juridictionnelles relatives à la prévoyance individuelle liée du pilier 3a, dans le sens d'une uniformisation des voies de droit est rejeté.

Les points suivants reflètent divers avis sur les solutions proposées qui n'ont été retenues que par une faible majorité:

- lors de la dénonciation d'un contrat d'affiliation à une institution de prévoyance et de la réaffiliation de l'employeur à une nouvelle institution de

prévoyance, il ne faut pas seulement consulter l'organe paritaire, mais l'ensemble du personnel;

- le délai prévu de six mois pour transférer la prestation de libre passage, dès son échéance, à une autre institution de prévoyance ou à une institution de libre passage a été jugé trop long et devrait être ramené à trois mois;
- les rentes pour enfants ne doivent pas être versées lors de la retraite anticipée, mais au moment où l'assuré atteint l'âge ordinaire de la retraite de 65 ans.

1.6 Procédure de consultation

1.6.1 Résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 26 août 1998¹².

L'avant-projet de révision comprenait deux parties. Dans l'une, intitulée «Propositions du Conseil fédéral», le Conseil fédéral faisait des propositions concrètes. La réalisation de ces propositions lui paraissait nécessaire, parce qu'il fallait procéder à une adaptation du système pour des raisons techniques notamment. Cette partie contenait des propositions visant à assurer la pérennité de l'assurance et à en simplifier l'application. Dans l'autre partie, intitulée «Autres propositions pour le développement de l'assurance», le Conseil fédéral ouvrait un large débat sur différents points de la révision d'une portée plus générale. L'objectif était ici d'évaluer comment le projet de révision était accueilli. Ces points de révision avaient été soulevés en grande partie par des interventions parlementaires.

Les résultats de la procédure de consultation sont exposés en détail dans un rapport ad hoc du Conseil fédéral. En résumé, les éléments suivants concernant les principaux points de la révision ont été mis en évidence:

- La majorité des participants à la procédure de consultation reconnaissent la nécessité d'une 1^{re} révision LPP et en estime qu'elle va dans le bon sens.
- Les prises de position défavorables, concernant en particulier les «Autres propositions», émanent de deux camps différents. D'un côté, les associations patronales faïtières, quelques partis, des organisations responsables de l'application de la loi et une partie des cantons font remarquer que la mise en œuvre du projet entraînera des complications administratives et que les coûts élevés qui y sont liés auront des effets néfastes sur l'économie. D'un autre côté, quelques partis, les associations de salariés et les associations féminines estiment que les améliorations ne vont pas assez loin.

¹² FF 1998 3818

1.6.2 Avis concernant les propositions du Conseil fédéral

Introduction de la rente de veuf

Une grande majorité d'intervenants se prononce en faveur de l'introduction d'une rente de veuf, dont les conditions d'octroi et les montants seraient identiques à ceux de la rente de veuve.

Abaissement du taux de conversion

L'adaptation du taux de conversion pour tenir compte de l'accroissement de l'espérance de vie est acceptée par la majorité, mais refusée par les associations de salariés et le Parti socialiste suisse. Différents participants à la procédure de consultation doutent du bien-fondé de la proposition de maintenir le niveau des rentes au moyen de mesures d'accompagnement.

1.6.3 Avis concernant les «Autres propositions» soumises à la discussion

Amélioration de la prévoyance pour les assurés ayant un bas revenu

Les milieux des employeurs et de la prévoyance professionnelle ainsi que certains partis rejettent l'extension de la prévoyance en faveur des personnes à bas revenu. D'un autre côté, certains partisans de la mesure vont jusqu'à proposer qu'on renonce à toute déduction de coordination lorsque la valeur-seuil se situe à un quart de la rente AVS maximale.

Amélioration de la prévoyance pour les personnes travaillant à temps partiel

Des arguments relatifs au marché du travail, aux coûts et aux conséquences administratives sont invoqués contre une réduction de la déduction de coordination correspondant au taux d'occupation. Quelques partisans de la proposition estiment que l'amélioration de la prévoyance des personnes travaillant à temps partiel serait plus sensible si la déduction de coordination était globalement plus basse, ce qui résoudrait les problèmes techniques.

Adaptation des rentes au renchérissement

Les modèles de financement proposés sont critiqués. La plupart des intervenants s'opposent à l'introduction d'une composante de répartition, ce qui serait le cas si les assurés actifs et leurs employeurs devaient verser des contributions dont bénéficieraient les rentiers. Cette solution est jugée contraire au système.

Utilisation des mesures spéciales

Un nombre restreint de participants se sont prononcés sur ce sujet. La majorité d'entre eux souhaiterait affecter ces fonds à un but particulier, comme le maintien du niveau de la rente. Certains aimeraient les débloquer pour améliorer globalement la prévoyance.

1.7

Interventions parlementaires à classer

Nous proposons de classer 21 interventions.

Les postulats concernant la mise en vigueur de la LPP et l'observation de l'évolution de la prévoyance professionnelle (postulats Jelmini du 3 octobre 1984 «Prévoyance professionnelle. Mise en vigueur de la loi», 84.543, et Darbellay du 3 octobre 1984 «Prévoyance professionnelle. Application de la loi», 84.541), peuvent être classés (cf. ch. 1.1.2). Il en va de même pour l'intervention demandant que le 2^e pilier puisse être partiellement financé par répartition (postulat Jelmini du 20 mars 1986 «Deuxième pilier. Système de répartition», 86.412; cf. ch. 1.3). Le Conseil fédéral estime que le fait que les modes de financement de l'AVS et du 2^e pilier ne soient pas identiques améliore globalement la sécurité de la prévoyance vieillesse.

La présente révision introduit la rente de veuf. Il a été ainsi tenu compte des exigences formulées dans la motion Frick du 2 février 1995 «Modification de la LPP. Instauration d'une rente de veuf», 95.3051 ainsi que dans le postulat (Hari) Seiler Hanspeter du 4 octobre 1995 «Rente de veuf. Introduction anticipée dans la LPP», 95.3413. La requête supplémentaire, concernant le droit à une rente durant le mois qui suit le décès de la personne assurée (postulat Brunner du 15 mars 1995 «Modification de la LPP. Décès de l'un des conjoints», 95.3116; cf. ch. 2.3.1) a été examinée mais n'a pu être réalisée en raison des coûts qu'elle occasionne.

Le postulat Deiss du 18 mars 1994 «Equivalence individuelle en matière de prévoyance professionnelle», 94.3154, peut être classé. Les requêtes formulées sont en partie déjà satisfaites (introduction du libre passage intégral, augmentation du rendement des capitaux) ou la présente révision en tient compte (amélioration de la transparence).

En ce qui concerne l'adaptation des rentes, le traitement de la génération d'entrée, la couverture en cas d'insolvabilité et le libre passage intégral, le postulat Reimann Fritz du 8 mars 1989 «Institutions de prévoyance professionnelle. Règles d'établissement du bilan», 89.363, peut être classé étant donné que ces objectifs sont atteints (cf. ch. 1.1.2).

La révision prévoit une nouvelle réglementation concernant les bénéficiaires (cf. ch. 2.9.6). Le postulat Rechsteiner du 4 octobre 1995 «Réglementation paternaliste (OLP)», 95.3412, est partiellement pris en compte par cette innovation.

Les requêtes du postulat Leumann du 15 décembre 1998 «Modification de la loi sur le libre passage», 98.3588, concernant une nouvelle réglementation relative aux «bagatelles» (prestations de libre passage au montant dérisoire) et aux intérêts moratoires sont en grande partie satisfaites (cf. ch. 2.7.4).

Les exigences concernant la pleine adaptation du renchérissement des rentes en cours (postulats Dünki du 20 septembre 1992 «Révision de la loi sur la prévoyance professionnelle. Pleine compensation du renchérissement», 90.710, et Weber du 24 septembre 1990 «Compensation intégrale du renchérissement pour les rentes en cours de la prévoyance professionnelle», 90.725) ne sont que partiellement satisfaites. Nous renvoyons au ch. 2.6.

La parité est améliorée au sein de l'institution de prévoyance, mais l'exigence supplémentaire concernant la représentation des rentiers dans les organes des institutions de prévoyance (postulat Steiner du 20 mars 1997 «Représentation des retraités

dans les organes de leurs institutions de prévoyance professionnelle», 97.3126) n'est pas prise en compte dans le cadre du régime obligatoire (cf. ch. 1.8.6).

La requête visant à simplifier l'application de la LPP et à améliorer la clarté, n'est que partiellement satisfaite (postulat Eisenring du 25 septembre 1986 «Prévoyance professionnelle. Révision de la loi», 86.581). La requête concernant la création d'une forme juridique spéciale pour les institutions de prévoyance n'est pas satisfaite (postulat Hochreutener du 21 janvier 1998 «Institutions de prévoyance. Forme juridique spéciale», 98.3013).

Le postulat Rechsteiner-Basel du 20 mars 1996 «Responsabilité civile de l'organe de révision des caisses de pension», 96.3106, peut être partiellement pris en compte, concernant l'information des assurés (cf. ch. 2.9.2), mais pas quant à la responsabilité civile des organes de contrôle.

Il faut s'en tenir à la déduction de coordination existante. La 1^{re} révision LPP ne donne pas satisfaction aux requêtes allant plus loin (postulat Rechsteiner-Basel du 22 janvier 1998 «Rapport sur la déduction de coordination», 98.3027; cf. ch. 1.8.1).

La requête visant à combler les lacunes de la prévoyance des personnes handicapées (postulat Hafner du 24 juin 1998 «Révision de la LPP. Couverture intégrale du risque d'invalidité», 98.3296) n'est pas satisfaite dans le cadre de la 1^{re} révision LPP. La demande de création d'une base légale pour les indépendants au revenu modeste non plus (postulat Carobbio du 13 mars 1991 «Indépendants à revenu modeste. Deuxième pilier», 91.3062; cf. ch. 18 et notamment ch. 1.8.3).

La révision ne satisfait pas non plus les demandes concernant la prise en considération des travailleurs à temps partiel (postulats Uchtenhagen du 17 juin 1987 «LPP. Régime des salariés à temps partiel», 87.466, et Bühner du 17 juin 1987 «LPP. Régime des salariés à temps partiel», 87.483; cf. ch. 1.8.2).

1.8 Points de révision non traités

1.8.1 Amélioration de la prévoyance pour les assurés ayant un bas revenu

Lors de la procédure de consultation relative à l'actuel projet de révision, le Conseil fédéral a mis en discussion plusieurs mesures ciblées d'amélioration de la prévoyance en faveur des assurés ayant un bas revenu (moins de 35 000 francs environ par année). Un abaissement de la déduction de coordination et, partant, du seuil d'accès au régime obligatoire aurait induit, selon les modèles présentés, des améliorations de prestations qui auraient eu pour effet de relever, avec les prestations de l'AVS/AI, le taux de remplacement actuel de 60 % du dernier revenu à 70 ou 80 %. Les améliorations de prestations auraient entraîné des coûts supplémentaires annuels évalués, selon le modèle choisi, de 300 à 475 millions de francs.

Ces mesures auraient en outre pour effet d'alourdir considérablement la charge administrative des institutions de prévoyance et des entreprises, et tout particulièrement des petites et moyennes entreprises (PME)¹³. C'est ainsi que les PME de-

¹³ Cf. le rapport de recherche INFRAS «Effets microéconomiques de la 1^{re} révision de la LPP», Zurich 1998, dans «Aspects de la sécurité sociale», OFAS, Berne et rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997, «Soulagement administratif des petites et moyennes entreprises (PME)», p. 8 ss.

vraient supporter la charge administrative que constitue l'affiliation de plus de 100 000 nouveaux collaborateurs à l'assurance obligatoire, avec les mutations et donc l'important surcroît de travail que cela suppose (les travailleurs à temps partiel changent proportionnellement plus souvent d'emploi que les autres).

Au vu des avis exprimés lors de la procédure de consultation concernant les conséquences financières et administratives, le Conseil fédéral renonce, dans le cadre de la présente révision, à une amélioration de la prévoyance des personnes à bas revenu.

1.8.2 Amélioration de la prévoyance des assurés travaillant à temps partiel

Les modèles figurant au ch. 1.8.1 auraient également amélioré la prévoyance des assurés qui travaillent à temps partiel. C'est spécialement à leur intention qu'un modèle supplémentaire avait été soumis à la discussion dans le cadre de la procédure de consultation. Ce modèle prévoyait une adaptation, selon le taux d'occupation, de la déduction de coordination et, partant, du seuil d'accès au régime obligatoire et des autres montants limites. L'amélioration des prestations aurait permis aux assurés travaillant à temps partiel de bénéficier d'une prévoyance analogue à celle des personnes employées à plein temps. Le même but est actuellement poursuivi par le Parlement dans le cadre de l'initiative Zapfl¹⁴. L'amélioration des prestations pour ces personnes aurait entraîné des coûts supplémentaires annuels de 80 à 150 millions de francs, selon le modèle choisi. Les tâches administratives seraient encore plus conséquentes que pour l'abaissement de la déduction de coordination.

1.8.3 Questions liées à l'invalidité

La question qui se pose est celle du droit aux prestations d'invalidité inscrit à l'art. 23 LPP. Selon cette disposition, l'intéressé doit être assuré lors de la survenance de l'incapacité de travail dont la cause est à l'origine de l'invalidité. Sinon, il ne peut prétendre à des prestations. L'art. 23 prolonge l'obligation de la caisse de pensions de verser des prestations au-delà des rapports de prévoyance. En outre, la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (TFA) à cet égard est également considérée comme insatisfaisante et rend encore plus difficile la situation des invalides, en particulier lorsqu'ils changent fréquemment d'institution de prévoyance. La motion transformée en postulat de la conseillère nationale Ursula Hafner¹⁵ demande principalement d'assouplir la réglementation actuelle afin d'étendre le champ d'application de la disposition précitée en couvrant les cas où l'assuré n'est pas nécessairement affilié auprès d'une institution de prévoyance lors de la réalisation du risque. Ainsi l'institution serait tenue à verser des prestations lors d'une aggravation de l'invalidité par exemple, alors même qu'à l'origine de cette invalidité, l'invalidé n'était pas assuré auprès d'elle.

¹⁴ 1997 – Initiative Parlementaire 97.414 Temps partiel. Déduction de coordination. (N 21 mars 1997, Zapfl)

¹⁵ Motion Hafner du 24 juin 1998 (98.3296): Révision de la LPP. Couverture intégrale du risque d'invalidité.

Le Conseil fédéral propose de ne pas régler cette question dans la présente révision. Dans sa réponse à la motion Ursula Hafner, il a particulièrement insisté sur ce point: si l'on voulait tenir compte de cette situation, il faudrait revoir entièrement la conception de la réglementation actuelle. Il n'est cependant pas certain qu'une modification serait à l'avantage des invalides. Au contraire, étendre la réglementation dans le sens demandé constituerait une charge financière supplémentaire pour les employeurs potentiels, qui entraînerait une augmentation de la cotisation due pour les risques et diminuerait les chances des invalides de réintégrer le marché du travail. Une nouvelle réglementation entraînerait aussi une augmentation des charges pour les institutions de prévoyance, aussi bien du point de vue des coûts de l'assurance que des coûts administratifs résultant de l'affiliation d'un assuré déjà invalide.

1.8.4 Suppression de la limite d'âge de 25 ans pour le versement des rentes d'orphelin et des rentes pour enfant

La LPP prévoit des rentes d'orphelin et des rentes pour enfant pour les personnes qui ont droit à des prestations de vieillesse ou d'invalidité. Dans sa réponse à la consultation, l'Association suisse des invalides et la conférence des organisations de l'aide privée aux invalides (DOK) demandent le maintien du versement de ces rentes jusqu'au décès de l'enfant où jusqu'à ce que celui-ci soit à même de subvenir à ses besoins.

L'abolition de la limite d'âge pour l'octroi de la rente d'orphelin ou de la rente pour enfant invalide reviendrait, en fait, à reconnaître un droit individuel à la rente à des personnes qui ne sont pas assurées et ne remplissent donc pas l'une des conditions essentielles à l'octroi d'une rente. Une réglementation de ce genre serait contraire au système. C'est pourquoi il n'est pas possible de l'introduire.

1.8.5 Représentation des rentiers dans l'organe paritaire

Une demande des représentants des retraités a été formulée au cours de la procédure de consultation, selon laquelle des salariés retraités devraient faire partie de plein droit de l'organe paritaire de la fondation de prévoyance. Cette demande n'est pas nouvelle. Si rien ne s'oppose à ce qu'un retraité siège au sein de l'organe paritaire, en revanche, il ne paraît pas judicieux de prévoir des dispositions spéciales instituant une représentation d'office pour cette catégorie de personnes. D'une part, les retraités, contrairement aux autres salariés, bénéficient de la garantie des droits acquis, de sorte que leur intérêt virtuel réside dans l'adaptation des prestations au renchérissement. D'autre part, les intérêts des retraités ne se confondent pas toujours avec ceux des autres salariés et il paraît difficile de nommer les retraités sur le quota des salariés. Ensuite, il faut également préciser que si l'on prévoyait des dispositions spéciales pour les retraités, il faudrait également prévoir quelque chose pour les invalides et pour d'autres catégories spécifiques de salariés (p. ex., ceux qui travaillent à temps partiel). Enfin, il resterait à déterminer qui, parmi les employeurs ou les salariés, devrait céder un siège aux retraités et éventuelles autres catégories. Les employeurs pourraient faire valoir que, s'agissant d'anciens salariés, ils devraient être pris parmi les salariés.

2 Contenu de la révision

2.1 Coordination de l'âge de la retraite avec la 11^e révision AVS

2.1.1 Aperçu

Les thèmes suivants sont traités dans le message relatif à la 11^e révision AVS (cf. ch. 3.1.3.2.2 ss et 3.1.3.4 ss):

- l'âge légal de la retraite pour les femmes et les hommes est fixé à 65 ans dès l'an 2009 (cf. art. 13 LPP);
- l'âge légal de la retraite des femmes est élevé par paliers: il passe à 63 ans en 2003, à 64 en 2005 et à 65 ans en 2009 (cf. art. 1, dispositions transitoires de la 11^e révision AVS);
- la retraite à la carte, l'anticipation des prestations de vieillesse à partir de 59 ans, l'ajournement de ces prestations jusqu'à 70 ans (cf. art. 13a LPP).

La coordination avec l'AVS est ainsi réalisée. Le message relatif à la 1^{re} révision LPP doit encore régler les deux objets suivants: l'harmonisation du taux de conversion et l'harmonisation des taux de bonification des femmes et des hommes.

2.1.2 Taux de bonification identique pour les femmes et les hommes

Les bonifications de vieillesse annuelles et les intérêts (art. 15 LPP) accumulés au cours de la période durant laquelle la personne assurée a appartenu à une institution de prévoyance constituent l'avoir de vieillesse. Les bonifications de vieillesse sont calculées chaque année en pour-cent (taux de bonification) du salaire coordonné (art. 16 LPP). La fixation des taux de bonification de vieillesse et la définition du salaire assuré LPP sont les deux composantes importantes dans la détermination des prestations d'assurance futures.

L'échelonnement des taux de bonification des femmes est actuellement différent de celui des hommes. Ces échelonnements doivent être uniformisés du moment que l'âge de la retraite est le même pour les femmes et pour les hommes.

- Dès l'an 2003, l'échelle des bonifications de vieillesse des hommes s'appliquera aussi aux femmes. L'unification aura lieu parallèlement à l'augmentation des taux de bonification pour empêcher une baisse du niveau des rentes (cf. ch. 2.2.3). Le résultat est le suivant:

Classes d'âge actuelles (hommes)	Taux actuels des bonifications de vieillesse	Nouvelles classes d'âge (femmes et hommes)	Nouveaux taux des bonifications de vieillesse (femmes et hommes)
25–34	7 %	25–34	7 %
35–44	10 %	35–44	11 %
45–54	15 %	45–65	18 %
55–65	18 %		

- Durant la période transitoire, les bonifications de vieillesse des femmes ne peuvent être portées en compte que jusqu'à l'âge légal de la retraite. Le taux de bonification de 18 % s'applique jusqu'aux âges suivants:
 - du 1.1.2003 au 31.12.2004: 63 ans
 - du 1.1.2005 au 31.12.2008: 64 ans
 - dès le 1.1.2009: 65 ans

2.1.3 Taux de conversion minimal appliqué à la femme

Selon le droit en vigueur, le taux de conversion permettant de calculer le niveau de la rente de vieillesse est de 7,2 % pour les hommes de 65 ans et pour les femmes de 62 ans. Aujourd'hui, le même taux de conversion est donc valable pour des âges différents. Le taux de conversion sera identique pour les femmes et les hommes du même âge lorsque sera introduite la retraite à 65 ans pour les deux sexes.

De 2003 à 2009, l'adaptation du taux de conversion se fera par étapes, parallèlement à l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes.

Période	Taux de conversion identique à l'âge légal de la retraite	
	Femmes	Hommes
jusqu'au 31.12.2002	62	65
du 1.1.2003 au 31.12.2004	63	65
du 1.1.2005 au 31.12.2008	64	65
dès le 1.1.2009	65	65

2.2 Abaissement du taux de conversion et maintien du niveau des rentes

2.2.1 Aperçu

Le taux de conversion sert à transformer l'avoir disponible en rente lorsqu'un cas d'assurance se présente. Il détermine donc le montant des rentes en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès. Il dépend avant tout de l'espérance de vie des bénéficiaires de rentes. On sait que l'espérance de vie de cette tranche de la population progresse depuis longtemps déjà et que cette tendance n'est pas près de fléchir. Pour que la rente de vieillesse calculée sur la base de l'avoir de vieillesse disponible puisse être versée jusqu'à un âge avancé, il y a lieu d'abaisser le taux de conversion appliqué au calcul de la rente de vieillesse. Ainsi, le taux de conversion minimal actuel de 7,2 % est-il ramené à 6,65 %. L'abaissement, progressif, s'étendra sur treize ans, de 2003 à 2016.

L'abaissement du taux de conversion entraîne la diminution du niveau des rentes. Pour empêcher la baisse du niveau des prestations, il y a lieu, parallèlement, d'accroître l'avoir de vieillesse en augmentant les bonifications de vieillesse.

2.2.2 Abaissement du taux de conversion

2.2.2.1 Situation initiale

Le taux de conversion détermine le montant des rentes annuelles en fonction de l'avoir de vieillesse. C'est ainsi par exemple que, dans le cas où l'avoir de vieillesse se monte à 100 000 francs et le taux de conversion à 7,2 %, la rente annuelle se monte à 7200 francs et l'expectative de rente de veuve ou de veuf à 4320 francs, en cas de décès d'une personne mariée qui a droit à une rente (60 % de la rente de vieillesse).

Le taux de conversion est une donnée actuarielle, établie sur des bases techniques tenant compte essentiellement de la mortalité des bénéficiaires de rentes de vieillesse et de rentes de veuve, de la probabilité qu'ils ont d'être mariés, et du nombre d'enfants et d'orphelins. L'introduction d'une rente de veuf suppose que l'on prenne également en considération des données concernant les veufs.

L'avoir de vieillesse disponible au moment du départ à la retraite sert à financer les prestations à venir. Le versement des rentes diminue progressivement l'avoir de l'assuré. L'avoir non encore versé peut être placé et rapporter ainsi des intérêts. L'intérêt minimum à créditer doit correspondre au taux d'intérêt technique. Le taux d'intérêt technique et l'espérance de vie au moment de la retraite déterminent donc la hauteur du taux de conversion.

Le taux de conversion est actuellement fixé à 7,2 %. Il est inchangé depuis l'entrée en vigueur de la LPP, le 1^{er} janvier 1985, et est défini pour un âge de la retraite de 62 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Il a été calculé en fonction des bases techniques de la Caisse fédérale d'assurance 1980 (CFA 1980) pour les hommes et d'un taux d'intérêt technique de 3,5 %. La valeur proprement dite du taux de conversion n'est pas fixée dans la loi, mais dans une ordonnance (art. 17 OPP 2).

L'accroissement de l'espérance de vie observé depuis lors rend nécessaire un abaissement du taux de conversion.

Pour compenser l'abaissement du taux de conversion, on pourrait imaginer la solution suivante: l'avoir non encore versé sous forme de rentes porte un intérêt plus élevé, ce qui implique une augmentation du taux d'intérêt technique.

Le maintien du taux de conversion à 7,2 % obligerait les institutions de prévoyance autonomes à augmenter, d'ici à 2010, à 4,8 % leur taux technique qui se situe actuellement, pour la majorité d'entre elles, à 4 %. Pour les institutions de prévoyance assurées auprès d'une société d'assurance, le taux nécessaire serait nettement plus élevé, compte tenu du tarif des assurances collectives. Ce procédé pourrait, à plus longue échéance, mettre en danger l'équilibre financier des caisses, car on ne peut garantir que le rendement de la fortune augmente continuellement.

2.2.2.2 Solution proposée

Vu ce qui précède, nous proposons d'abaisser par étapes le taux de conversion de 7,2 % à 6,65 % en 2016. Cette valeur doit être fixée dans la loi et être appliquée dès 2016 aux nouvelles rentes. En revanche, les rentes en cours ne sont pas concernées

par cette diminution. Pour ces cas, les institutions de prévoyance doivent prévoir des réserves de financement des rentes de longue durée.

2.2.2.3 Réglementation transitoire

L'adaptation du taux de conversion s'étend sur une période de treize ans. Si l'on réduit cette durée, les rentiers de certaines classes d'âge doivent s'attendre à une baisse de leurs rentes. La réglementation transitoire répond aux conditions suivantes:

- Lors de l'adaptation du taux de conversion servant au calcul des rentes de vieillesse, l'élévation progressive de l'âge de la retraite des femmes a lieu parallèlement à l'abaissement du taux de conversion, abaissement lié à l'accroissement de l'espérance de vie et valable pour les deux sexes. Lorsque l'âge de la retraite sera identique pour les hommes et les femmes (65 ans en 2009), les deux sexes bénéficieront du même taux de conversion.
- Le taux de conversion de référence qui s'applique pour calculer une rente de vieillesse à l'âge légal de la retraite sert aussi à déterminer la rente d'invalidité: pour les femmes nées entre 1940 et 1950 et les hommes nés entre 1937 et 1950, le taux de conversion pour le calcul de la rente d'invalidité correspond au taux déterminant pour le calcul de la rente de vieillesse à l'âge légal de la retraite. Le taux de conversion est de 7,2 % pour les classes d'âge antérieures et de 6,65 % pour les assurés plus jeunes.
- Cette disposition transitoire a alors également des répercussions pour les assurés qui prennent une retraite anticipée au cours de l'une des années concernées. Le taux de conversion utilisé pour le calcul de la rente de vieillesse est celui qui correspond à la classe d'âge de la personne assurée. Cependant, ce taux est réduit en appliquant le facteur correspondant à l'anticipation de la rente de vieillesse. Les assurés de cette classe d'âge subissent par conséquent la même réduction de la rente en cas d'anticipation que les assurés qui sont hors de la classe d'âge en question.

Abaissement du taux de conversion des prestations selon les années de naissance

Droit à la rente en	Année de naissance		Age de la retraite		Taux de conversion (en %)	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
2002	1940	1937	62	65	7,20	7,20
2003	*	1938	63	65	7,20	7,20
2004	1941	1939	63	65	7,15	7,15
2005	*	1940	64	65	7,15	7,15
2006	1942	1941	64	65	7,10	7,10
2007	1943	1942	64	65	7,05	7,05
2008	1944	1943	64	65	7,00	7,00
2009	*	1944	65	65	7,00	

Droit à la rente en	Année de naissance		Age de la retraite		Taux de conversion (en %)	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
2010	1945		65		6,95	
2011	1946		65		6,90	
2012	1947		65		6,85	
2013	1948		65		6,80	
2014	1949		65		6,75	
2015	1950		65		6,70	
dès 2016	dès 1951		65		6,65	

* L'augmentation de l'âge légal de la retraite des femmes se fera par paliers, ce qui implique pour elles le report d'une année de l'ouverture du droit à une rente vieillesse en 2003, en 2005 et en 2009. Ainsi, les femmes nées en 1941 ne pourront bénéficier de leur rente qu'en 2004, l'âge légal de la retraite pour ce groupe d'âge étant alors de 63 ans. Il est évident que l'assurée peut, si elle le désire, prendre une retraite anticipée.

Ce tableau s'applique, dès l'entrée en vigueur de la 1^{re} révision LPP, en 2003, à tous les cas d'assurance survenant après le 1^{er} janvier 2003.

2.2.3 Augmentation des bonifications de vieillesse

Sans modification de l'avoir de vieillesse, un abaissement du taux de conversion entraînerait une réduction correspondante du niveau des rentes. Le niveau des prestations baisserait d'environ 8 %, ce qui aurait indubitablement des conséquences sur la manière dont la prévoyance professionnelle est perçue par les assurés. Les employeurs et les institutions devraient aussi s'attendre à une foule de questions de la part de leurs assurés. Pour éviter une baisse conséquente des prestations, des mesures d'accompagnement destinées à maintenir le niveau de la prévoyance doivent être prises.

Pour maintenir le niveau des rentes lorsque la durée moyenne de versement des rentes augmente, il faut que l'avoir de vieillesse soit plus important lors du versement de la première rente. Une modification des taux de bonification permet d'accroître cet avoir.

Bien que le taux de conversion soit abaissé par étapes, les taux des bonifications de vieillesse doivent être élevés immédiatement dès l'entrée en vigueur de la 1^{re} révision LPP. Cette mesure permet de diminuer dans une large mesure la pression causée par l'abaissement du taux de conversion.

La 1^{re} révision LPP prévoit, parallèlement à l'abaissement du taux de conversion, un relèvement des taux de bonification dès l'âge de 35 ans. Formellement, tous les assurés devraient disposer d'un avoir maximum au terme d'une période de 30 ans. Pratiquement, on observe toutefois que le niveau des rentes ne présente quasiment plus de différence après 20 ans déjà.

Le réajustement des taux de bonification, mesure accompagnant la baisse du taux de conversion, se répercute différemment sur le niveau des rentes selon l'année de naissance des assurés. Les femmes obtiennent dans tous les cas des rentes plus élevées. Cela s'explique essentiellement par le relèvement de l'âge de la retraite des

femmes, qui entraîne un allongement de la période d'épargne vieillesse de trois ans. En ce qui concerne les hommes, une réduction des rentes sera inévitable pendant la période de transition.

Le tableau ci-après est explicite. Il présente la rente expectative en pour-cent du dernier salaire coordonné, pour une durée complète de cotisations, selon le droit en vigueur et selon la proposition de révision. Ce taux de remplacement vaut également pour les personnes qui deviennent invalides avant l'âge de la retraite.

Objectif de rente (taux de remplacement) en % du salaire coordonné en cas de départ à la retraite à l'âge légal

Année de naissance	Hommes		Femmes	
	Réglementation actuelle (65 ans)	Nouvelle réglementation (65 ans)	Réglementation actuelle (62 ans)	Nouvelle réglementation (65 ans)
1938	21	21	18	
1939	22	22	19	
1940	23	23	20	21
1941	24	23	21	22
1942	25	24	22	24
1943	26	24	23	25
1944	27	25	24	26
1945	27	25	25	28
1946	28	26	26	29
1947	29	27	27	29
1948	30	27	27	30
1949	30	28	28	30
1950	31	29	29	30
1951	31	30	30	31
1952	32	30	30	32
1953	32	31	31	33
1954	33	32	31	33
1955	33	32	32	34
1956	34	33	32	35
1957	34	33	33	35
1958	35	34	33	36
1959	35	34	34	36
1960	36	35	34	36
1961	36	35	34	36
1962	36	36	34	36
et suivantes				

2.2.4 Coûts et financement

Les institutions de prévoyance sont libres de financer leurs prestations comme elles le souhaitent. Elles peuvent dès lors financer les bonifications de vieillesse supplémentaires ainsi que les rentes de risques éventuellement plus élevées comme elles

l'entendent. L'entrée en vigueur de la révision abolira les contributions pour mesures spéciales comme source de financement supplémentaire. Les institutions de prévoyance seront libres de consacrer 1 % du salaire coordonné au financement des bonifications de vieillesse supplémentaires. Si l'on tient compte de la prévoyance surobligatoire, on peut s'attendre, pour l'augmentation des bonifications de vieillesse, à des coûts compris, au total, entre 180 et 325 millions de francs par an. Dans le cas des institutions de prévoyance qui n'ont jusqu'à présent effectué aucun prélèvement pour les mesures spéciales, une hausse des cotisations n'est pas à exclure.

2.3 Introduction de nouvelles rentes dans le régime obligatoire

2.3.1 Introduction de la rente de veuf dans la LPP

2.3.1.1 Aperçu

L'art. 19 LPP prévoit l'octroi d'une rente de veuve uniquement. Cette disposition n'est pas compatible avec l'article constitutionnel sur l'égalité entre femmes et hommes (art. 4, al. 2, aCst.; art. 8, al. 3, nCst.). C'est pourquoi le Conseil fédéral propose l'introduction d'une rente de veuf.

2.3.1.2 Solution proposée

La rente de veuf ayant été introduite dans le cadre de la 10^e révision AVS, le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle doit aujourd'hui prévoir le versement d'une rente de veuf et d'une rente de veuve. Contrairement à l'AVS, la prévoyance professionnelle versera une rente de veuf aux mêmes conditions que la rente de veuve. Parce que les personnes mariées sans activité lucrative ou non assurées n'ont pas droit à la rente de vieillesse du 2^e pilier, la rente de veuve ou de veuf constitue la seule forme de prévoyance dont ces personnes disposent en cas de décès de leur conjoint.

En tenant compte de la prévoyance surobligatoire, l'introduction de la rente de veuf aux conditions de la rente de veuve engendre dans un premier temps des charges annuelles supplémentaires de l'ordre de 45 millions de francs. Les coûts supplémentaires devraient se stabiliser aux environs de 60 millions de francs dans une vingtaine d'années.

2.3.2 Introduction du quart de rente d'invalidité

2.3.2.1 Aperçu

La LPP sert actuellement des demi-rentes et des rentes entières d'invalidité aux personnes invalides au sens de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20). Il y a donc lieu d'y introduire également un quart de rente, comme dans l'AI.

2.3.2.2 Situation initiale

Les assurés qui sont invalides au sens de l'AI et qui étaient assurés lors de la survenance de l'incapacité de travail, cause de l'invalidité, ont droit à une rente d'invalidité. Ils ont droit à une rente entière si le degré d'invalidité s'élève au moins aux deux tiers et à une demi rente si le degré d'invalidité s'élève à 50 % au moins (art. 23 et 24 LPP). Depuis le 1^{er} janvier 1988, l'AI verse également des quarts de rente pour un degré d'invalidité d'au moins 40 % au sens de l'art. 28, al. 1, LAI. L'introduction du quart de rente d'invalidité dans la LPP s'inscrit dans la cadre de la 2^e révision de la LAI, en coordination avec le 1^{er} pilier. Elle doit intervenir dans le cadre de la 1^{re} révision LPP (message relatif à la 2^e révision de la LAI du 21 novembre 1984, ch. 219; FF 1985 I 44).

2.3.2.3 Solution proposée

Dans la mesure où le quart de rente a été introduit dans l'assurance-invalidité, il y a également lieu de l'introduire dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Ainsi, le droit à un quart de rente naît quand l'assuré présente un degré d'invalidité d'au moins 40 %. L'introduction du quart de rente d'invalidité entraîne un coût de l'ordre de 15 millions de francs par année.

2.4 Suppression des mesures spéciales et maintien des bonifications complémentaires pour la génération d'entrée

2.4.1 Aperçu

Toutes les institutions de prévoyance doivent réserver 1 % des salaires coordonnés de tous les assurés tenus de payer des cotisations pour les prestations de vieillesse. Ces fonds (mesures spéciales) servent en premier lieu à améliorer les prestations de la génération d'entrée et ensuite à adapter les rentes en cours à l'évolution des prix (art. 70 LPP). Les lacunes dans la prévoyance des assurés de la génération d'entrée diminuent avec l'augmentation du nombre d'années d'application du régime obligatoire de la LPP. Il en va de même des besoins de financement. Il y a donc lieu de conserver le système des bonifications complémentaires à l'occasion de la présente révision, tout en l'adaptant afin de limiter la surassurance. L'adaptation des rentes au renchérissement sera financée à l'avenir sans avoir recours aux mesures spéciales (cf. ch. 2.6). Pour ces raisons, les mesures spéciales peuvent être abrogées.

2.4.2 Situation initiale

Les institutions de prévoyance inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle doivent, selon le droit actuel (art. 70 LPP), réserver le 1 % des salaires coordonnés de tous les assurés tenus de payer des cotisations pour les prestations de vieillesse. Ces fonds servent avant tout à l'amélioration des prestations en faveur de la génération d'entrée et, en deuxième lieu, à l'adaptation au renchérissement des rentes en cours, conformément à l'art. 36, al. 2, LPP.

Les assurés âgés de plus de 25 ans au moment de l'entrée en vigueur de la LPP n'ont pas une durée complète de cotisations. Les lacunes de la prévoyance qui en résultent ont été partiellement comblées par des bonifications complémentaires transitoires. Le système doit être maintenu. Le montant de ces bonifications sera cependant de moins en moins élevé, car les lacunes de prévoyance diminuent au fil des ans. Il n'est donc plus nécessaire de prévoir un financement par le biais des mesures spéciales. Celui-ci peut dorénavant être dévolu à l'institution de prévoyance.

A l'origine, les mesures spéciales devaient être utilisées pour adapter les rentes à l'évolution des prix, ce qui ne s'est pas toujours fait. Seule une petite partie des fonds issus des mesures spéciales ont servi, de sorte que l'on renonce à ce type de financement. Dorénavant, les institutions de prévoyance devront utiliser les fonds libres dans le cadre de leurs possibilités financières pour adapter les rentes au renchérissement, et en faire état dans leur rapport annuel.

2.4.3 Solution proposée

Vu ce qui précède, les institutions de prévoyance ne doivent plus consacrer 1 % des salaires coordonnés des assurés aux mesures spéciales au sens de l'art. 70 LPP. Cet article peut donc être abrogé sans autre. En lieu et place, il faut laisser à chaque institution de prévoyance le soin de régler le financement des bonifications complémentaires en faveur de la génération d'entrée et de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix. La suppression des mesures spéciales entraînera des économies de l'ordre de 180 à 370 millions de francs, compte tenu du fait que de nombreuses caisses ont utilisé la possibilité d'être libérées de leur obligation en apportant la preuve globale¹⁶.

Le système des bonifications complémentaires est maintenu, les modifications nécessaires seront introduites par voie d'ordonnance. Les coûts des bonifications complémentaires uniques, compte tenu de la prévoyance subobligatoire, passeront de 8 à 16 millions de francs jusqu'en 2005, puis ils diminueront jusqu'en 2025, date à laquelle ils seront nuls.

2.5 Forme des prestations de vieillesse

2.5.1 Aperçu

Actuellement les prestations sont perçues sous forme de rente uniquement, sauf si les règlements des institutions de prévoyance prévoient un versement de la prestation sous forme de capital. Le versement d'un capital au titre de prestation de vieillesse répond cependant aujourd'hui à un besoin exprimé par de nombreux assurés. A l'avenir, le versement partiel d'un avoir de vieillesse sous forme de capital doit absolument être prévu.

¹⁶ Preuve globale: les institutions de prévoyance qui auraient des charges considérables dans le domaine subobligatoire peuvent apporter globalement la preuve qu'elles satisfont aux exigences relatives aux mesures spéciales (voir art. 46 OPP 2).

2.5.2 Situation initiale

La LPP admet la possibilité de verser la prestation de vieillesse, d'invalidité ou de survivant sous forme de capital uniquement si l'institution de prévoyance le prévoit dans son règlement. La possibilité de verser un capital est actuellement déjà prévue par un nombre important d'institutions de prévoyance et correspond manifestement à un besoin. Il est difficile d'admettre qu'une telle possibilité ne soit pas offerte à l'ensemble des assurés. D'un autre côté, le risque que le versement en capital ne soit pas utilisé aux fins de prévoyance existe aussi, ce qui plaide contre l'introduction, sans restriction, du versement en capital dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

2.5.3 Solution proposée

La forme des prestations reste en principe celle de la rente. Désormais, tout assuré a la possibilité légale de percevoir au plus un quart de l'avoir de vieillesse sous forme de capital. Cela signifie que chaque institution de prévoyance doit instituer cette possibilité dans son règlement relatif à la prévoyance minimale obligatoire, en étant libre d'offrir des solutions plus généreuses dans le régime surobligatoire. L'institution peut en particulier prévoir que la totalité de la rente soit, comme à présent, versée sous forme de capital. Le versement en capital est également possible lorsqu'un assuré opte pour une retraite à la carte et perçoit sa prestation dès l'âge de 59 ans.

Pour parer au risque de détournement du but de la prévoyance, une interdiction du versement de la totalité de la prestation sous forme de capital aurait pu être prévue. Mais cela aurait été en contradiction avec la pratique de nombreuses institutions de prévoyance. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral propose de renoncer à limiter la marge de manœuvre réglementaire laissée aux institutions de prévoyance.

2.6 Adaptation des rentes au renchérissement

2.6.1 Aperçu

La loi exige aujourd'hui que les rentes d'invalidité et de survivants en cours soient adaptées au renchérissement. Cependant les rentes versées après que l'assuré ait atteint l'âge de la retraite, et en particulier les rentes de vieillesse, ne sont adaptées au renchérissement que dans la mesure des possibilités financières des institutions de prévoyance concernées. Celles-ci sont libres d'agir comme elles l'entendent.

Les institutions seront désormais contraintes d'utiliser toute la marge de manœuvre dont elles disposent pour compenser le renchérissement au profit des rentiers.

2.6.2 Situation initiale

Selon le droit en vigueur, seules les rentes de survivant et d'invalidité en cours, issues du régime obligatoire et dont les bénéficiaires n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, doivent impérativement être adaptées à l'évolution des prix (art. 36, al. 1, LPP). L'indexation des rentes de risques et de vieillesse n'est par contre prescrite

que dans la mesure des possibilités financières des institutions de prévoyance (art. 36, al. 2, LPP). Toutes les caisses ne remplissent pas de la même manière ce mandat légal.

De nombreuses institutions de prévoyance n'adaptent pas du tout ou pas suffisamment à l'évolution des prix les rentes de vieillesse et les rentes de risques au-delà de l'âge de la retraite. En particulier les fonds destinés aux mesures spéciales ne sont pas suffisamment mis à contribution. C'est pourquoi le pouvoir d'achat des retraités ne cesse de diminuer.

Certaines institutions de prévoyance adaptent aujourd'hui déjà partiellement ou même intégralement les rentes de vieillesse en cours au renchérissement. Les institutions de prévoyance de droit public essentiellement, ainsi que les institutions privées bien dotées accordent une pleine compensation du renchérissement.

Tableau 1

Adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement par les institutions de droit public

Nombre d'assurés (en % de l'effectif total des assurés de ces institutions de prévoyance) bénéficiant d'une compensation du renchérissement

Compensation du renchérissement . . .	1987	1992	1994	1996
intégrale et régulière	93	88	88	82
partielle et/ou irrégulière	6	9	10	16
inexistante ou inconnue	1	3	2	2

Tableau 2

Adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement par les institutions de droit privé

Nombre d'assurés (en % de l'effectif total des assurés de ces institutions de prévoyance) bénéficiant d'une compensation du renchérissement

Compensation du renchérissement . . .	1987	1992	1994	1996
intégrale et régulière	5	13	17	17
partielle et/ou irrégulière	31	32	40	42
inexistante ou inconnue	64	55	43	41

Adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement par toutes les institutions

Nombre d'assurés (en % de l'effectif total des assurés des institutions de prévoyance) bénéficiant d'une compensation du renchérissement

Compensation du renchérissement . . .	1987	1992	1994	1996
intégrale et régulière	18	25	29	28
partielle et/ou irrégulière	28	28	35	38
aucune ou non connue	54	47	36	34

Ce tableau met en évidence une tendance à l'amélioration de la compensation du renchérissement entre 1987 et 1994. Depuis 1994, cette tendance n'est plus guère perceptible.

2.6.3 Solutions possibles

2.6.3.1 Limites à la compensation du renchérissement

L'octroi d'une compensation du renchérissement doit continuer à dépendre de la possibilité de financement des coûts que la compensation occasionne. Les possibilités de financement sont très différentes d'une institution de prévoyance à l'autre et dépendent beaucoup du niveau de l'inflation. Dans ces conditions, une compensation intégrale n'est pas possible. Elle présuppose une péréquation des charges au niveau suisse et rend nécessaire un recours aux cotisations des assurés actifs et des employeurs. Les deux mesures ne sont pas compatibles avec le système de capitalisation. Le financement de la compensation du renchérissement au moyen de fonds supplémentaires a été refusé dans le cadre de la procédure de consultation.

2.6.3.2 Solution proposée

Les institutions de prévoyance doivent désormais être contraintes d'utiliser la marge de manœuvre financière dont elles disposent pour adapter les rentes au renchérissement. Pour ce faire, elles peuvent utiliser les excédents, les provisions et les fonds libres, mais aussi prévoir des cotisations. La transparence doit être améliorée, si l'on veut appliquer cette mesure. L'organe paritaire doit se prononcer chaque année sur l'adaptation au renchérissement et en faire mention dans le rapport annuel.

Cette réglementation s'applique désormais aussi au domaine subobligatoire, ce qui signifie qu'il faut se prononcer sur la compensation du renchérissement aussi bien dans le domaine obligatoire que subobligatoire.

2.7 Amélioration de l'organisation et de l'administration

2.7.1 Contrôle de l'affiliation de l'employeur

2.7.1.1 Aperçu

Tout employeur occupant des salariés obligatoirement assujettis doit disposer de sa propre institution ou être affilié à une institution de prévoyance. Le contrôle de l'affiliation est simplifié. Les tâches de contrôle des autorités cantonales de surveillance sont supprimées.

Désormais, les caisses de compensation AVS exigeront elles-mêmes des employeurs négligents qu'ils s'affilient à une institution de prévoyance. L'annonce des employeurs récalcitrants à l'institution supplétive sera effectuée directement, sans passer par les autorités cantonales de surveillance.

2.7.1.2 Situation initiale

L'art. 11 LPP prévoit un système relativement complexe et coûteux de contrôle des employeurs tenus de s'affilier. Il incombe en effet aux caisses de compensation AVS de s'assurer que les employeurs qui dépendent d'elles sont affiliés à une institution de prévoyance et, dans le cas contraire, de les annoncer à l'autorité cantonale de surveillance. Cette dernière somme ensuite l'employeur concerné de s'affilier à une institution de prévoyance dans un délai de six mois. A l'expiration de ce délai, l'employeur qui n'a pas obtempéré est annoncé à l'institution supplétive pour une affiliation d'office.

Très tôt, la pratique a révélé que le contrôle de l'affiliation pouvait être effectué sans que l'autorité cantonale de surveillance soit impliquée. En 1989 déjà, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a, de ce fait, édicté des directives¹⁷: seules les caisses de compensation AVS et l'institution supplétive devaient encore être impliquées dans le contrôle de la réaffiliation. Mais comme en septembre 1995¹⁸ le Tribunal fédéral (TF) a contesté la légalité de cette pratique, on est revenu à la procédure de contrôle initiale jusqu'à ce que la base légale exigée soit créée.

Selon le droit en vigueur, le règlement des frais administratifs liés au contrôle de l'affiliation n'est pas le même, selon qu'il s'agisse des caisses de compensation AVS ou de l'institution supplétive. L'institution supplétive doit répercuter les frais en premier lieu sur l'auteur du dommage, en l'occurrence l'employeur qui n'a pas rempli l'obligation de s'affilier. Le fonds de garantie indemnise l'institution supplétive pour les autres frais. Une réglementation analogue fait par contre défaut pour les caisses de compensation AVS qui doivent actuellement assumer elles-mêmes leurs frais administratifs.

¹⁷ Directives de l'OFAS relatives au contrôle de l'affiliation des employeurs à une institution de la prévoyance professionnelle conformément à la LPP du 21.11.1989; ces directives s'adressaient aux autorités cantonales de surveillance, à l'institution supplétive et aux caisses de compensation.

¹⁸ Décision de la II^e Cour de droit public du TF du 28.9.1995 (cf. aussi Bulletin de la prévoyance professionnelle de l'OFAS, N^o 36 du 16.9.1996, ch. 203).

2.7.1.3 Solution proposée

2.7.1.3.1 Simplification du contrôle de l'affiliation de l'employeur

La présente révision créera la base légale nécessaire pour que puisse être appliquée la procédure simplifiée de contrôle de l'affiliation obligatoire de l'employeur.

En cas de résiliation d'un contrat d'affiliation liant une institution de prévoyance à un employeur, l'institution de prévoyance doit informer sans retard la caisse de compensation compétente. L'institution de prévoyance indique en particulier si l'employeur continue d'occuper des employés soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire. La caisse de compensation s'assure, dans un délai raisonnable, que l'employeur a satisfait à son obligation d'affiliation. Les employeurs négligents sont directement signalés à l'institution supplétive.

2.7.1.3.2 Dédommagement des caisses de compensation AVS

Les caisses de compensation AVS sont dédommées des frais administratifs afférents au contrôle de l'affiliation obligatoire des employeurs selon les mêmes principes que ceux appliqués à l'institution supplétive.

2.7.2 Pouvoir décisionnel de l'institution supplétive

L'institution supplétive est tenue, de par la loi, d'affilier d'office les employeurs qui ne se conforment pas à l'obligation de s'affilier à une institution de prévoyance. Par ailleurs, l'institution supplétive doit également affilier les employeurs qui en font la demande. Dans la majorité des cas, il s'agit-là d'employeurs qui ont été exclus de leur précédente institution de prévoyance parce qu'ils ne payaient pas les contributions.

L'expérience a montré que le comportement de ces employeurs en matière de paiements était mauvais et ne s'améliorait pas. L'institution supplétive se trouve alors contrainte de recourir aux voies de droit pour réclamer les contributions. Elle doit disposer de la possibilité de réclamer les contributions arriérées par voie de décision et si nécessaire requérir une mainlevée définitive. Une telle décision doit en effet pouvoir constituer un titre de mainlevée définitive (art. 80, al. 2, ch. 2, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, LP), ce qui facilite le recouvrement de la créance. Ce pouvoir décisionnel vaut également pour la restitution de prestations indues et d'éventuelles prétentions en dommages-intérêts au sens de l'art. 12 LPP. Le privilège ainsi conféré à l'institution supplétive se justifie par le fait que l'obligation d'affilier est imposée à cette institution supplétive par la loi.

2.7.3 Elargissement des compétences de surveillance

2.7.3.1 Aperçu

Il convient d'élargir le cercle des institutions soumises à la surveillance de la Confédération et des cantons. Cette surveillance ne doit plus s'étendre seulement aux institutions enregistrées, mais aussi aux institutions de prévoyance soumises à la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP) et aux instituts de placement, ainsi qu'à d'autres institutions.

2.7.3.2 Situation initiale

La surveillance des institutions de prévoyance, telle qu'elle a été instituée par l'art. 61 LPP, ne s'applique qu'aux institutions de prévoyance enregistrées qui participent à l'application du régime de l'assurance obligatoire au sens de l'art. 48, al. 1, LPP et, conformément à l'art. 89^{bis}, al. 6, CC (RS 210), aux institutions de prévoyance en faveur du personnel constituées sous forme de fondations en vertu de l'art. 331 CO (RS 220).

Cette disposition ne couvre pas la surveillance de toutes les autres institutions qui participent à l'application de la prévoyance professionnelle dans un sens élargi. C'est le cas des institutions de prévoyance qui fournissent des prestations lors de la survenance d'un risque de vieillesse, de décès ou d'invalidité au sens de l'art. 1, al. 2, de la LFLP. C'est également le cas des institutions de libre passage (fondations bancaires et institutions d'assurance) qui assurent le maintien de la prévoyance en gérant des comptes et des polices de libre passage, ainsi que des «institutions annexes» qui s'occupent de gestion de fortune. Hormis les institutions d'assurance soumises à la loi du 23 juin 1978 sur la surveillance des assurances (LSA; RS 961.01), toutes ces institutions sont, pour autant qu'elles soient constituées sous la forme de fondations, soumises à la surveillance ordinaire des fondations selon les art. 84 ss CC.

Les nouvelles règles concernant les procédures de liquidation totale et partielle des institutions de prévoyance rendent nécessaire l'harmonisation des compétences de surveillance et leur extension à toutes ces institutions.

2.7.3.3 Solution proposée

Le Conseil fédéral a jugé opportun de confier à une même autorité la surveillance de toutes les institutions qui participent à l'application de la prévoyance professionnelle obligatoire et extra-obligatoire, ainsi que des institutions qui assurent le maintien de la prévoyance, gèrent des fonds de la prévoyance professionnelle ou poursuivent un but semblable de prévoyance.

Par ailleurs, le domaine d'application de l'art. 61 LPP, concernant la compétence des autorités de surveillance, doit être élargi à ces institutions. Cette nouvelle réglementation ne s'applique qu'aux institutions dont les fonds sont durablement et exclusivement affectés à la prévoyance professionnelle vieillesse, décès ou invalidité et qui jouissent de ce fait de l'exonération fiscale.

2.7.4 Transfert de la prestation de sortie

2.7.4.1 Aperçu

Lorsqu'un assuré quitte une institution de prévoyance et que celle-ci dispose de toutes les indications nécessaires, elle doit désormais transférer dans les 30 jours la prestation de sortie à une autre institution de prévoyance ou de libre passage. Si elle ne le fait pas, elle manque à ses engagements et doit verser des intérêts moratoires dont le taux est fixé actuellement à 5 % (cf. note 39).

Dans le cas contraire, c'est-à-dire si elle ne dispose pas des informations nécessaires, elle ne manque pas à ses engagements. Elle doit alors:

- attendre six mois avant d'opérer le transfert;
- transférer par la suite la prestation de sortie, intérêts compris, à l'institution supplétive dans un délai de deux ans à compter de l'échéance. Le taux d'intérêt servi ne correspond plus à celui des intérêts moratoires (5 %, cf. note 39), comme cela était le cas jusqu'ici, mais au taux d'intérêt minimal LPP habituel.

2.7.4.2 Situation initiale

Lorsque des assurés quittent leur institution de prévoyance sans indiquer à quelle nouvelle institution – de prévoyance ou de libre passage – la prestation de sortie doit être transférée, l'institution de prévoyance doit verser cette prestation accompagnée d'intérêts moratoires à l'institution supplétive dans un délai de deux ans (art. 4 LFLP). Le principe de la procédure s'est avéré judicieux. Différents problèmes se sont par contre posés à propos des intérêts moratoires, dont le taux est actuellement fixé à 5 % (art. 2, al. 3, LFLP; art. 7 OLP; cf. note 39).

C'est ainsi que les institutions de prévoyance qui ont informé à temps les assurés sortants de l'échéance de la prestation de sortie doivent elles aussi verser ces intérêts moratoires. Or, dans ce cas, c'est l'assuré qui n'a pas satisfait à ses obligations (art. 91 CO), puisqu'il n'a pas communiqué à l'institution de prévoyance le nom de la nouvelle institution à laquelle la prestation de sortie devait être transférée. Il n'est alors pas normal que l'institution de prévoyance doive verser des intérêts moratoires de 5 %, un taux supérieur aux 4 % du taux minimal LPP. C'est la raison pour laquelle – pour ne pas avoir à servir ce taux élevé – les institutions de prévoyance ont transféré aussi rapidement que possible les prestations de libre passage à l'institution supplétive. Celle-ci a donc dû ouvrir de nombreux comptes de libre passage et, peu après, les solder. Ce fut le cas de 7400 comptes en 1997, ce qui représente 7,4 % du total des comptes de l'institution supplétive¹⁹. Les frais administratifs élevés liés à ces opérations ne peuvent être mis que partiellement à la charge des assurés. Le reste est assumé par le fonds de garantie LPP (art. 56, al. 1, let. d, LPP) et, par là, par l'ensemble des cotisants.

Les «bagatelles» posent un autre problème. Il s'agit là de prestations de sortie dont le montant est minime et qui doivent être transférées à l'institution supplétive parce qu'elles ont été oubliées par les assurés (art. 4, al. 2, LFLP). A la fin de l'année 1998, environ 160 000 comptes de libre passage étaient enregistrés auprès de

¹⁹ Rapport annuel 1997 de la fondation Institution supplétive LPP, annexe, p. 2.

l'institution supplétive; 30 % de ces comptes contenaient une somme inférieure à 500 francs. Les coûts administratifs se montaient alors à 45 francs pour l'ouverture de compte, 80 francs pour la clôture et 8 francs pour la gestion annuelle, ce qui est disproportionné au regard de la modestie des montants de ces comptes. Différents intervenants ont proposé que dorénavant les institutions de prévoyance ne transfèrent plus ces prestations de sortie aux montants insignifiants à l'institution supplétive, mais qu'elles administrent elles-mêmes ces comptes²⁰. Cela créerait toutefois de nouveaux problèmes, car ces institutions devraient gérer spécialement et sur la durée les comptes de deux types d'assurés et remplir la fonction d'une institution de libre passage. C'est pourquoi il est préférable de s'en tenir au principe introduit en 1995 par la LFLP et actuellement appliqué: à l'échéance, l'institution de libre passage ne doit pas conserver la prestation de sortie, mais elle doit la transférer (art. 3 LFLP).

2.7.4.3 Solution proposée

Lorsque l'institution de prévoyance tarde à remplir son obligation de transfert, elle ne devra désormais verser des intérêts moratoires que lorsque le retard dépasse 30 jours à compter de la date où elle a obtenu les indications nécessaires. Le taux d'intérêt moratoire appliqué dans ce cas correspond au taux d'intérêt minimal LPP de 4 %, majoré de 1 % (cf. note 39).

Le principe selon lequel l'échéance de la prestation de libre passage coïncide avec la sortie de la fondation de prévoyance reste valable. A partir de cette date et aussi longtemps que l'assuré n'a pas fourni à l'institution de prévoyance des indications sur l'utilisation de la prestation de sortie, cette institution doit rémunérer la prestation de sortie au taux d'intérêt minimal LPP conformément à l'art. 15, al. 2, LPP, taux qui est actuellement de 4 %.

Si l'institution de prévoyance n'est pas en possession des indications nécessaires à l'échéance de la prestation de sortie, elle doit désormais attendre six mois au moins avant de transférer cette prestation. C'est le délai imparti à l'assuré pour s'adresser à elle, au terme duquel la prestation de sortie doit être considérée comme oubliée.

2.7.5 Liquidations partielles et totales d'institutions de prévoyance

2.7.5.1 Aperçu

La procédure de surveillance applicable à la liquidation partielle d'institutions de prévoyance qui affilient plusieurs organisations d'employeurs (institutions communes ou collectives et institutions de groupes) a été simplifiée.

La procédure de surveillance qui régit actuellement les liquidations totales ainsi que les liquidations partielles d'autres institutions de prévoyance ne subit aucune modi-

²⁰ Ainsi entre autres les motions de même teneur Leumann (Conseil des Etats) du 15 décembre 1998, 98.3588 et Bangerter (Conseil national) du 16 décembre 1998, 98.3597.

fication. Cependant, l'organe paritaire doit désormais également prendre les décisions et renseigner les assurés concernés.

Dorénavant, tant la liquidation totale que la liquidation partielle de l'institution de prévoyance doivent se dérouler en tenant compte de principes reconnus.

2.7.5.2 Situation initiale

Les multiples restructurations économiques qu'ont connues les entreprises durant ces dernières années ont exercé une influence sur les institutions de prévoyance et leurs assurés. De nombreuses institutions de prévoyance ont fusionné, d'autres ont été totalement ou partiellement liquidées. Les liquidations partielles sont même devenues monnaie courante pour les institutions communes ou collectives. Selon la Statistique des caisses de pensions 1996²¹, 267 000 employeurs représentant un effectif de 1 645 522 assurés étaient affiliés à des institutions communes ou collectives. Parmi ces entreprises, il s'en trouve de nombreuses dont l'effectif est inférieur à 100 assurés (cf. art. 43 OPP 2) et qui doivent être considérées comme de petites affiliations. Selon les estimations de l'OFAS, 5 % environ des affiliations sont résiliées chaque année. Par ailleurs, 5 % des affiliations ne sont pas résiliées, mais partiellement liquidées à la suite d'une restructuration d'entreprise.

Cette évolution, qui va vraisemblablement se poursuivre, pose différents problèmes en relation avec la surveillance des institutions communes et collectives. Selon l'art. 23 LFLP, l'autorité de surveillance doit, lors de toute affiliation, examiner si les conditions d'une liquidation partielle ou totale sont réunies et approuver le plan établi par l'institution de prévoyance pour la distribution des fonds (plan de répartition). Selon les estimations de l'OFAS, les liquidations partielles représentent à elles seules 25 000 à 30 000 cas par année.

Dans la plupart des cas, la surcharge de travail et les coûts liés à l'autorisation de la liquidation partielle par l'autorité de surveillance sont disproportionnés, pour les raisons suivantes:

- Lors de nombreuses liquidations partielles, il s'avère d'emblée qu'il n'y a pas de fonds libres ou que ces derniers sont insuffisants pour permettre de procéder à une répartition (selon les directives de l'OFAS, les fonds libres doivent représenter plus de 10 % du capital de couverture); l'autorité de surveillance est malgré tout tenue d'intervenir dans tous les cas.
- Les autorités de surveillance doivent également intervenir lors de toute résiliation de contrat d'affiliation avec transfert global à une nouvelle institution de prévoyance; cela n'a souvent pas de sens non plus dans la mesure où les institutions collectives ne disposent généralement pas d'une fortune commune et qu'il n'y a dès lors rien à répartir.
- Dans les cas où l'autorité de surveillance doit effectivement approuver un plan de répartition, il faut effectuer une procédure administrative formelle (celle-ci concerne le plus fréquemment les montants minimaux, par exemple lorsque l'employé unique s'en va). Les autorités de surveillance ne peuvent alors pas simplement se fier aux indications fournies par l'institution de prévoyance, même si celles-ci contiennent toutes les données et tous les faits

²¹ OFS, Statistique des caisses de pensions 1996.

pertinents; elles doivent respecter le droit d'être entendu qu'ont les parties concernées et établir d'office les faits. C'est ensuite seulement que l'autorité de surveillance est habilitée à rendre une décision. Cette procédure formelle requiert une double instruction de la même affaire et dure généralement plusieurs mois.

Des problèmes du même genre se posent en ce qui concerne les institutions de prévoyance d'un groupe, d'une société holding et d'une société mère. Ces institutions prennent en charge la prévoyance professionnelle de plusieurs entreprises qui appartiennent au groupe, à la société holding ou à la société mère et qui sont étroitement liées économiquement entre elles. Du fait de l'évolution économique mentionnée, ces institutions de prévoyance sont aussi devenues très importantes. En 1996, on comptait ainsi 1278 institutions totalisant 6620 entreprises affiliées et représentant 655 227 assurés²².

2.7.5.3 Solution proposée

La procédure de liquidation partielle des institutions de prévoyance communes, collectives et de groupes est simplifiée selon les principes suivants, sans qu'il ne soit porté atteinte à la protection des assurés:

- Les institutions de prévoyance fixent désormais elles-mêmes, dans un règlement, les conditions et la procédure qui régissent les liquidations partielles; dans l'intérêt des assurés, elles doivent respecter des principes reconnus, de manière à garantir l'unité de la procédure et le respect d'exigences minimales pendant le déroulement de celle-ci. Le Conseil fédéral établit ces principes. De tels principes sont d'ailleurs appliqués aujourd'hui déjà et ont fait leurs preuves dans la pratique²³. Les institutions de prévoyance soumises à la surveillance de l'OFAS – c'est le cas de nombreuses institutions collectives et communes actives sur l'ensemble du territoire suisse – doivent s'y tenir. Ces dispositions doivent être approuvées par l'autorité de surveillance, notamment afin de garantir la protection des assurés.
- Dans un cas concret de liquidation partielle, tous les assurés concernés d'une institution de prévoyance, d'une caisse de pensions affiliée ou d'un collectif d'assurés doivent être informés par l'institution du déroulement de la procédure de liquidation partielle; il faut en outre que le plan de répartition leur soit soumis pour consultation. Ils ont ainsi la possibilité de s'y opposer et de saisir, s'ils le veulent, l'autorité de surveillance par une simple plainte. C'est dans ce cas seulement que l'autorité de surveillance doit se prononcer et rendre une décision. Toute personne concernée peut ensuite interjeter recours contre cette décision devant la Commission fédérale de recours LPP (art. 74 LPP).
- Dès lors que l'organe paritaire édicte le règlement et doit décider du plan de répartition dans chaque cas particulier, l'intérêt des assurés exige que cet organe fonctionne correctement. C'est pourquoi une mesure annexe consiste à garantir la gestion paritaire par les salariés; selon le Conseil fédéral, cela est

²² OFS, Statistique des caisses de pensions 1996, p. 12.

²³ Cf. p. ex. les instructions de l'OFAS du 19 octobre 1992 concernant l'examen des contrats d'affiliation et de la réaffiliation de l'employeur.

possible avant tout par le biais d'une collaboration avec des professionnels externes qui agissent en qualité de conseillers.

La protection des assurés et des destinataires est garantie de la façon suivante:

- l'autorité de surveillance examine préalablement le règlement concernant la liquidation partielle (de même que celui concernant la liquidation totale de caisses de pensions affiliées²⁴);
- l'organe paritaire assure l'application du règlement;
- les assurés doivent être informés de l'imminence d'une liquidation partielle;
- les droits des assurés doivent être préservés (droit de recours);
- les institutions de prévoyance confirment aux organes de contrôle, à l'intention de l'autorité de surveillance, le respect du règlement. Ceux-ci procèdent à des contrôles ciblés, par sondage, pour déterminer si les liquidations partielles ont été réalisées conformément aux conditions requises et si les principes reconnus ont été respectés. Par ailleurs, il est prévu de renforcer les contrôles effectués par sondage par l'autorité de surveillance.

Pour la liquidation partielle des autres institutions de prévoyance, comme celles des entreprises (institutions autonomes), ainsi que pour la liquidation totale des institutions de prévoyance, l'autorité de surveillance, comme aujourd'hui, vérifie que les conditions requises sont remplies et contrôle le plan de répartition des fonds. Une simplification de la procédure de surveillance n'est pas nécessaire dans ce cas. Toutefois, ces liquidations devront elles aussi être réalisées conformément à des principes reconnus, ce qui favorisera la sécurité du droit et la transparence.

2.7.6 Radiation de l'institution de prévoyance du registre

2.7.6.1 Aperçu

Les institutions de prévoyance qui entendent participer à l'application du régime de l'assurance obligatoire doivent se faire inscrire dans le registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance dont elles relèvent (art. 48 LPP). Une institution de prévoyance est radiée d'office du registre lorsqu'elle ne remplit plus les conditions légales ou lorsqu'elle renonce volontairement à l'enregistrement.

2.7.6.2 Situation initiale

Selon la réglementation actuelle, une institution de prévoyance inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle ne peut être radiée que dans un cas de faillite ou lorsqu'elle renonce à l'application de l'assurance obligatoire et qu'elle demande sa radiation du registre. En revanche, si elle ne remplit plus les conditions légales pour l'application du régime obligatoire, elle demeure enregistrée. Un moyen efficace de surveillance consisterait à radier d'office l'institution de prévoyance du registre. Cette mesure permettrait d'éviter à temps ou du moins de réduire les dom-

²⁴ Le terme «Vorsorgewerk» ce traduit littéralement en français par «œuvre de prévoyance». Ce terme est toutefois inapproprié et prête à confusion, ne faisant pas ressortir la notion qu'il implique; par conséquent, il est traduit par «caisse de pension affiliée».

mages éventuels aux assurés. Une réglementation analogue avait été prévue à l'art. 10 de l'ordonnance du 29 juin 1983 sur la surveillance et l'enregistrement des institutions de prévoyance professionnelle (OPP1; RS 831.435.1). La Commission de gestion du Conseil des Etats a cependant constaté dans son rapport du 7 avril 1995 qu'elle ne reposait sur aucune base légale²⁵.

2.7.6.3 Solution proposée

L'autorité de surveillance doit pouvoir radier d'office une institution de prévoyance inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle. Cela doit être possible lorsque l'institution ne remplit plus les conditions légales de l'enregistrement et lorsqu'elle n'est pas en mesure de se conformer à la loi, après en avoir été sommée par l'autorité de surveillance.

L'institution de prévoyance n'est plus en droit d'offrir l'assurance obligatoire lorsqu'elle a été radiée du registre. Elle doit en revanche communiquer à une autre institution de prévoyance enregistrée un état des personnes obligatoirement assurées et lui transférer les fonds de prévoyance correspondants.

2.8 Limitation du salaire assuré

2.8.1 Aperçu

Le salaire assurable dans le cadre de la prévoyance professionnelle excédant la prévoyance obligatoire (prévoyance plus étendue) est plafonné. La nouvelle limite supérieure doit se monter à cinq fois le plafond de la prévoyance minimale (361 800 francs en 1999).

2.8.2 Situation initiale

L'assurance minimale obligatoire limite le salaire annuel assurable à trois fois le montant du salaire minimal, soit à 72 360 francs (état en 1999; limite supérieure selon l'art. 8, al. 1, LPP). Par conséquent, le salaire coordonné est également limité à un montant maximum d'actuellement 48 240 francs. Le salaire assurable n'est par contre pas limité dans le cadre de la prévoyance professionnelle qui excède la prévoyance obligatoire. Dans ce domaine de la prévoyance, les règlements des institutions de prévoyance peuvent donc prévoir l'assurance de salaires plus élevés. Or, d'après le but que la constitution (art. 34^{quater}, al 3, aCst.; art. 113 nCst.) fixe au système des trois piliers, les prestations de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), ajoutées à celles de l'AVS (1^{er} pilier), doivent permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur. La prévoyance professionnelle est conçue selon le principe de la prévoyance collective et jouit, à ce titre, de privilèges fiscaux. Les besoins de prévoyance individuels plus étendus peuvent, quant à eux, être assurés par le biais du pilier 3a. Cela montre que l'objectif de prévoyance moyen doit servir de référence

²⁵ Cf. le rapport final de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration en annexe au rapport de la CdG du Conseil des Etats; FF 1995 1240.

lorsqu'il est question du maintien approprié du niveau de vie habituel. Le mandat constitutionnel ne saurait aller jusqu'à garantir, dans les cas particuliers et pour des assurés disposant d'une grande fortune, un train de vie supérieur à la moyenne, car une telle protection d'assurance ne saurait plus être considérée comme «appropriée».

Fixer une limite concrète est cependant difficile. Lors de l'introduction de la LPP, en 1985, le Conseil fédéral avait défini l'objectif de prévoyance suivant: une personne âgée devrait bénéficier d'un revenu de remplacement équivalent à 60 % de son dernier revenu brut (cf. message du 19 décembre 1975 sur la LPP; FF 1976 I 117 ss, ch. 312). Le salaire annuel et, partant, le salaire assuré peuvent donc être retenus comme des critères appropriés pour déterminer les limites de la prévoyance collective. Le Conseil fédéral a étudié la question en détail dans le cadre du programme de stabilisation 1998 et l'a présentée dans le message y relatif²⁶. La direction indiquée a été approuvée lors des débats parlementaires. Il a alors été décidé de régler la question dans le cadre de la révision de la LPP, plutôt que dans le cadre du programme de stabilisation²⁷.

2.8.3 Solution proposée

Un plafond est fixé non seulement à la prévoyance professionnelle minimale obligatoire (pilier 2a), mais aussi à la prévoyance plus étendue. Cependant, si un plafond général peut être fixé en ce qui concerne la prévoyance minimale selon la LPP, il doit en aller autrement dans le cadre de la prévoyance excédant la prévoyance obligatoire. Dans ce cas en effet, les prestations dépendent uniquement des dispositions du règlement de prévoyance. C'est pourquoi le salaire assuré, qui constitue la base pour le calcul des prestations, doit servir de référence, et le salaire assurable doit être limité à cinq fois le montant limite fixé par l'art. 8, al. 1, LPP. Ce dernier se monte actuellement à 72 360 francs; cinq fois ce montant équivaut par conséquent à un salaire maximum assurable de 361 800 francs. Cette solution n'empêche pas les cadres et les indépendants de se constituer une excellente prévoyance professionnelle à des conditions fiscales avantageuses. C'est ce que prouve une comparaison avec la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20): l'art. 15, al. 3, de cette loi prévoit en effet qu'au moins 92 mais pas plus de 96 % des salariés doivent être assurés pour la totalité de leur salaire. Actuellement, la valeur légale est atteinte pour un revenu annuel de 97 200 francs. Cette valeur passera à 106 800 francs dès le 1^{er} janvier 2000.

2.9 Intérêt spécifique des assurés

2.9.1 Gestion paritaire des salariés

2.9.1.1 Aperçu

Il convient d'améliorer dans la pratique la gestion paritaire de l'institution de prévoyance par les représentants des employeurs et des salariés. Il faut, en particulier, renforcer la participation des représentants des salariés au sein de l'organe paritaire

²⁶ Message du 28 septembre 1998 concernant le programme de stabilisation 1998; FF 1999 3 ss, ch. 262.4

²⁷ BO 1998 N p. 2377 à 2433; BO 1999 E p. 17 à 64.

et faire en sorte que cet organe puisse remplir son mandat compte tenu des exigences techniques croissantes. Dans ce but, les membres de l'organe paritaire doivent pouvoir se faire conseiller par des tiers qualifiés. Les règlements des institutions de prévoyance peuvent prévoir que les représentants des employeurs et des salariés peuvent aussi être élus au sein de l'organe paritaire parmi les membres des organisations patronales et syndicales. De plus, les élus au sein de l'organe paritaire peuvent se faire accompagner de tiers qualifiés. En outre, la présidence de l'organe paritaire doit, en principe, être exercée en alternance par des représentants de l'employeur et des salariés. Enfin, tout changement délibéré d'institution de prévoyance doit être avalisé par l'organe paritaire.

2.9.1.2 Situation initiale

L'administration des institutions de prévoyance est assurée par un organe paritaire composé d'un nombre égal de représentants de l'employeur et des salariés. Cet organe a pour mission d'élaborer les dispositions réglementaires et de décider du financement et de l'administration de la fortune (art. 51 LPP). Lors de la liquidation partielle ou totale de l'institution de prévoyance, il établit le plan de répartition des éventuels fonds libres entre les assurés de l'institution de prévoyance. Dans le cas d'une institution de prévoyance qui affine plusieurs employeurs sans liens économiques ni financiers entre eux (institutions collectives), l'organe paritaire émane en règle générale du collectif d'assurés de chaque employeur affilié. De telles institutions ont, par conséquent, un nombre important d'organes paritaires.

Le fonctionnement de la gestion paritaire est en règle générale bon. Toutefois, dans la pratique, on a relevé plusieurs problèmes. Il s'est avéré notamment que l'organe paritaire n'était pas toujours en mesure de remplir sa mission. Ainsi les représentants des salariés, qui sont des employés, sont souvent dépendants des représentants des employeurs, ce qui peut parfois limiter leur marge de manœuvre au sein de l'organe paritaire. En outre, les tâches de gestion et d'administration de l'organe paritaire ont augmenté ces derniers temps, car la prévoyance professionnelle est devenue, en règle générale, plus complexe et la responsabilité de l'institution de prévoyance est de plus en plus mise en avant. Il s'ensuit que les représentants des employeurs sont amenés à faire appel de plus en plus souvent à des consultants externes ou à se faire conseiller par eux. De leur côté, les salariés ont exprimé, à plusieurs reprises, leur désir de pouvoir également profiter de ces appuis.

2.9.1.3 Solution proposée

Les membres de l'organe paritaire doivent avoir la possibilité d'être assistés de tiers indépendants de l'entreprise, ayant suffisamment de connaissances techniques. Cela améliore grandement la situation des représentants des salariés, qui ont une plus grande indépendance face à l'employeur et les intérêts des salariés peuvent être mieux défendus que jusqu'ici. En outre, cette nouveauté permet aussi de disposer des connaissances techniques nécessaires au traitement de problèmes parfois complexes, et ainsi, dans de nombreux cas, de bénéficier de l'avis neutre et avisé d'un tiers. Le caractère typique de la gestion paritaire n'est pas modifié pour autant: en effet, les membres de l'organe paritaire continuent à assumer la même responsabilité que jusqu'ici.

La gestion paritaire est aussi améliorée en ce qui concerne la présidence de l'organe paritaire qui doit être alternée entre le représentant de l'employeur et celui des salariés. C'est déjà le cas actuellement dans certaines institutions de prévoyance. Cela permet de souligner le caractère paritaire de la gestion, dans l'optique du partenariat social. Enfin, la gestion paritaire doit aussi intervenir lorsque l'employeur envisage de s'affilier à une autre institution de prévoyance. Cette décision importante pour tous les assurés ne sera plus, comme à ce jour, prise par l'employeur, après consultation du personnel (art. 11, al. 2, LPP), mais avec l'approbation de l'organe paritaire.

2.9.2 Information des assurés

2.9.2.1 Aperçu

Il faut prévoir un principe général d'information, obligeant les institutions de prévoyance à renseigner leurs assurés sur leurs droits personnels aux prestations et sur l'activité générale de l'institution.

2.9.2.2 Situation initiale

Il est vrai que certaines dispositions du droit actuel obligent les institutions de prévoyance à fournir des informations à leurs assurés. Ainsi la LFLP indique-t-elle, à l'art. 8, quelles informations l'institution de prévoyance doit communiquer aux assurés en cas de sortie et, à l'art. 24, quels renseignements elle doit leur fournir périodiquement. De même, en vertu de l'encouragement à la propriété du logement à l'aide de fonds provenant de la prévoyance professionnelle, les institutions de prévoyance sont tenues de donner certains renseignements (cf. art. 30f LPP). Il convient en outre de se référer à l'art. 89^{bis}, al. 2, CC, aux termes duquel les organes de fondation doivent donner aux bénéficiaires les renseignements nécessaires sur l'organisation, l'activité et les investissements de la fondation. Ce principe n'a été jusqu'ici observé que de manière lacunaire et les renseignements sur les activités de l'institution de prévoyance ne sont généralement fournis que sur demande.

La pratique révèle également que la politique d'information des institutions de prévoyance varie fortement d'une institution à l'autre. Certaines institutions accordent une très grande importance à l'information et en déterminent le contenu dans un esprit de partenariat; pour d'autres, c'est là une préoccupation mineure. C'est pourquoi le Conseil fédéral est depuis longtemps convaincu de la nécessité de fournir aux assurés certaines informations minimales. Aussi a-t-il demandé dans ses directives du 11 mai 1988²⁸ aux autorités de surveillance de veiller à ce que les institutions de prévoyance qui leur étaient soumises donnent des renseignements minimums à leurs assurés. Ces directives ne s'appliquent toutefois qu'à la prévoyance professionnelle obligatoire.

Il n'existe pas encore d'obligation générale d'informer, contraignant les institutions de prévoyance à renseigner convenablement et spontanément leurs assurés une fois par année.

²⁸ FF 1988 II 629.

2.9.2.3

Solution proposée

Un principe général d'information sera inscrit dans la loi. Ce principe s'applique à l'ensemble des institutions de prévoyance, y compris à celles qui ne sont pas enregistrées, et sera donc intégré dans le catalogue de l'art. 49 LPP, ainsi qu'à l'art. 89^{bis}, al. 6, CC.

Nous proposons, d'une part, que cette information annuelle porte sur la situation personnelle concrète de l'assuré en matière de prévoyance. Les assurés doivent être en mesure de vérifier en tout temps l'état et l'évolution de leur situation individuelle de prévoyance. D'autre part, les assurés doivent pouvoir se faire un idée de l'ensemble des activités de leur institution de prévoyance. Dans le cas des fondations collectives ou communes, ce sont avant tout l'activité et la situation de la caisse de prévoyance à laquelle ils sont affiliés qui intéressent les assurés. Ceux-ci doivent également être informés lorsque l'employeur ne satisfait pas à ses obligations et ne paie pas ses cotisations.

Une meilleure information des assurés accroît la transparence. Celle-ci renforce à son tour la confiance de l'assuré envers son institution de prévoyance et la prévoyance professionnelle en général. On relèvera encore que le Conseil fédéral a déjà apporté une amélioration ponctuelle²⁹. Les nouvelles prescriptions en matière d'établissement des comptes et de placements liées à la réglementation relative aux instruments dérivés (art. 47 OPP 2) améliorent la transparence concernant l'état de la fortune de l'institution de prévoyance. Les comptes annuels gagnent en clarté. Ces informations ne sont cependant destinées qu'à l'organe de contrôle et à l'autorité de surveillance. Il est évident que les assurés également doivent bénéficier d'informations plus transparentes et c'est le résultat auquel aboutira cette révision. L'entrée en vigueur de l'art. 86a LPP rendra caduques les directives du 18 mai 1988³⁰ du Conseil fédéral, qui ne s'appliquaient jusqu'ici qu'aux institutions de prévoyance enregistrées.

2.9.3

Prescription des droits à la prévoyance

2.9.3.1

Aperçu

La question de la prescription qui régit la prévoyance professionnelle est réglée dans différentes dispositions. Pour ce qui est de la LPP, l'art. 41 LPP s'applique, alors que pour la prévoyance plus étendue, surobligatoire et pour les polices et comptes de libre passage, c'est le code des obligations (art. 127 et 128, CO; RS 220) qui s'applique. La nouvelle réglementation vise à unifier les règles de la prescription dans l'ensemble de la prévoyance.

²⁹ Art. 47 OPP 2

³⁰ FF 1998 629

³¹ FF 1998 641

2.9.3.2 Situation initiale

L'application des différentes règles de prescription pose quelques problèmes. La jurisprudence du TF n'a pas permis de faire toute la lumière nécessaire³². Selon la LPP, les actions en recouvrement des créances se prescrivent par cinq ans si elles portent sur des cotisations ou des prestations périodiques, par dix ans dans les autres cas. Par ailleurs, l'art. 41 LPP renvoie aux art. 129 à 142 CO. Ces dispositions concernent les aspects procéduraux de la prescription. C'est ainsi que l'assuré qui aurait droit à une prestation au sens de la LPP, c'est-à-dire à une rente ou au paiement d'un avoir de libre passage, peut faire valoir son droit jusqu'à dix ans après que ce dernier soit devenu exigible (il s'agit en réalité d'un délai de péremption). La rente de la prévoyance obligatoire devient exigible au plus tôt lorsque l'assuré a atteint l'âge de la retraite au sens de l'art. 13, al. 1, LPP, soit actuellement dès 62 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. En revanche, les paiements de la rente ont un effet rétroactif de cinq ans au maximum. Si l'assuré est âgé de 80 ans au moment où il réclame sa prestation, il est réputé avoir perdu tous ses droits.

Dans la prévoyance plus étendue, la prescription pour les rentes est de dix ans, mais l'exigibilité du droit dépend de l'âge fixé dans le règlement. En matière de prestations de libre passage, la prestation devient exigible au plus tôt cinq ans avant que l'assuré atteigne l'âge de la retraite. Mais si l'assuré quitte la Suisse, la prestation devient immédiatement exigible et si l'assuré ne la réclame pas dans un délai de dix ans, il est réputé avoir perdu son droit.

Ces différentes règles de prescription rendent difficile une application uniforme de la législation et les éventuelles recherches d'avoirs oubliés. Cette difficulté est clairement apparue dans le cas des avoirs de prévoyance qui n'ont pas été réclamés par leurs titulaires lors de leur départ de Suisse.

2.9.3.3 Solution proposée

L'art. 41 LPP doit s'appliquer à l'ensemble de la prévoyance. Comme dans l'AVS (art. 46, al. 1, LAVS), le droit à la rente doit désormais être imprescriptible. En revanche, une prescription de cinq ans doit s'appliquer au paiement des arriérés.

L'imprescriptibilité du droit a des implications pour les institutions de prévoyance. Elles doivent verser une rente à tout moment à l'assuré qui bénéficie d'un droit à la rente, même lorsque celui-ci a fait valoir tardivement son droit. Il en est de même pour les institutions de libre passage lorsqu'elles prévoient la couverture des risques décès ou invalidité. Même si cela peut entraîner une éventuelle surcharge administrative pour ces institutions, le Conseil fédéral estime que les assurés sont en droit de faire valoir leurs droits en tout temps et que ce droit prévaut.

³² S'agissant des délais d'action et de la notion de la prescription, cf. ATF **115** V 228; **117** V 329; **117** V 337; s'agissant de l'application des art. 127 et 128 CO à la prévoyance plus étendue, cf. ATF **100** II 309 et **111** II 501. Dans l'ATF **117** V 329, le TFA a précisé que le droit de percevoir les rentes comme tel se prescrit dans le délai ordinaire de dix ans, alors que les arrérages sont eux prescrits par cinq ans (considérant 4). Dans l'ATF **100** II 339, le TF a fixé le point de départ de la prescription au sens de l'art. 127 CO, soit dès que la créance est devenue exigible (art. 130 considérant 2b).

2.9.4 Conservation des pièces

2.9.4.1 Aperçu

Des dispositions relatives à la conservation des pièces et autres pièces sont indispensables à une correcte application des règles de la prescription. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter les prescriptions nécessaires par voie d'ordonnance.

2.9.4.2 Situation initiale

L'obligation de conserver les pièces et autres pièces est soumise à la prescription générale de dix ans de l'art. 962 CO. Cela signifie que lorsque l'assuré a quitté l'institution de prévoyance sans réclamer son dû, cette institution doit conserver durant dix ans les données le concernant, soit ses données personnelles et les informations relatives à sa prestation de sortie. Passé ce délai, l'obligation contractuelle des institutions cesse et elles peuvent détruire les pièces, de sorte qu'il n'est plus guère possible aux assurés de faire valoir leurs droits. Une question se pose: à partir de quand le délai de dix ans commence-t-il à courir? Il s'agit-là d'une question d'application et il y a lieu de laisser au Conseil fédéral le soin de la régler par voie d'ordonnance.

Les dispositions relatives à la conservation des documents devront nécessairement se baser sur les dispositions relatives à la prescription. Si le droit à la rente est déclaré imprescriptible, il est logique de ne plus tenir compte de la règle de l'art. 962 CO.

2.9.4.3 Solution proposée

Dans l'ordonnance, il faut distinguer les cas suivants:

Cas de libre passage

En cas de libre passage, l'assuré a droit au versement d'une prestation de libre passage de la part de l'institution de prévoyance. Si cette prestation est transférée à une nouvelle institution de prévoyance ou à une institution de libre passage, l'obligation de conserver les pièces cesse dix ans après le transfert. En revanche, la pièce relative au transfert doit être conservée par la nouvelle institution de prévoyance ou l'institution de libre passage pendant dix ans après l'âge ordinaire ou réglementaire de la retraite.

Cas d'assurance

L'obligation de conserver les pièces cesse dix ans après le versement des prestations de prévoyance par l'institution de prévoyance ou l'institution de libre passage.

Lorsque l'assuré ne fait pas valoir son droit à une prestation de prévoyance, il n'y a aucun terme mettant fin à cette obligation étant donné que le droit à des prestations sous forme de rentes ne connaît pas de délai de péremption, même si ces prestations périodiques sont soumises à une prescription de cinq ans pour ce qui est du paiement des arriérés. Dans ce cas, l'institution de prévoyance ou de libre passage doit continuer à gérer ces avoirs et, partant, conserver les pièces correspondantes.

Les versements de capitaux se prescrivent par contre dix ans après leur échéance ce qui signifie que l'obligation de conserver les dossiers demeure durant un délai de dix ans à l'échéance de la prescription, c'est-à-dire 20 ans après que l'assuré ait atteint l'âge ordinaire de la retraite.

2.9.5 Unification des voies de droit

2.9.5.1 Aperçu

Le but de cette disposition est de fixer une seule juridiction valable à la fois pour les contentieux en matière de prévoyance professionnelle et de libre passage et pour les formes de prévoyance individuelle du pilier 3a.

2.9.5.2 Situation initiale

Actuellement les litiges opposant les institutions de prévoyance, les employeurs et les ayants droit sont de la compétence, en dernière instance cantonale, d'un tribunal que chaque canton doit spécifiquement désigner dans sa législation. La notion d'institution de prévoyance est appliquée de manière restrictive par la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (TFA). Ainsi, dans un arrêt (ATF 122 V 320), ce dernier n'a pas assimilé l'institution de libre passage au sens de l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle (OLP; RS 831.425) à une institution de prévoyance. Cette manière de voir conduit à soumettre à deux voies de droit différentes des litiges issus d'une même loi, suivant qu'il s'agisse de questions ayant trait aux prestations offertes ou au contraire de problèmes surgissant entre l'assuré et l'institution en tant que fournisseur de prestations.

2.9.5.3 Solution proposée

Pour éviter des conflits de compétence, il y a lieu de soumettre les institutions de libre passage aux voies de droit applicables à l'ensemble de la prévoyance professionnelle, soit à l'art. 73 LPP.

L'étendue des prestations en cas de vieillesse, de décès ou d'invalidité relève d'un contrat spécial de libre passage pour les comptes de libre passage et, pour les polices de libre passage, d'un contrat d'assurance, soumis en particulier aux art. 73 à 96 de la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA; RS 221.229.1), où la prestation de libre passage apportée par l'assuré vaut comme prime unique. Dans les deux cas, en vertu de la jurisprudence du TFA, il incombe au juge civil ordinaire de trancher les litiges. Il est par conséquent primordial que ces deux contrats de prévoyance particuliers soient soumis à la juridiction qui est compétente pour les institutions de prévoyance. Cette logique a été respectée par ailleurs dans la loi fédérale du 17 décembre 1993³³ sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de

³³ RO 1994 2372

la prévoyance professionnelle, qui a entraîné la révision partielle de la LPP et du CO.

Ce qui vaut pour les institutions assurant le maintien de la prévoyance doit également s'appliquer aux institutions du pilier 3a.

2.9.6 Ordre des bénéficiaires

2.9.6.1 Aperçu

Les prestations pour survivants du domaine surobligatoire doivent être améliorées pour les partenaires non mariés, pour autant que les caisses prévoient dans leur règlement le versement de ce genre de prestations.

Il faut aussi uniformiser le cercle des bénéficiaires de prestations pour survivants dans le régime surobligatoire.

2.9.6.2 Situation initiale

Actuellement, dans le régime obligatoire, les partenaires non mariés ne perçoivent pas de prestation pour survivants. Le règlement des institutions de prévoyance peut prévoir de leur verser ce genre de prestations dans le cadre de la prévoyance élargie, pour autant que l'assuré décédé ait subvenu largement aux besoins de son partenaire.

A ce jour, les dispositions concernant le cercle des bénéficiaires dans le régime surobligatoire du 2^e pilier varient, selon qu'il s'agisse de la LPP, de la LFLP ou d'une circulaire de l'Administration fédérale des contributions³⁵.

2.9.6.3 Solution proposée

Désormais, le fait que le partenaire non marié ait été entretenu dans une large mesure ne sera plus la seule condition du versement d'une prestation pour survivants. Les règlements des institutions de prévoyance pourront également prévoir l'octroi de telles prestations lorsque les partenaires ont, immédiatement avant le décès, formé une communauté de vie de cinq ans au moins sans interruption ou lorsqu'il faut subvenir à l'entretien d'un ou de plusieurs enfants communs. Le Conseil fédéral renonce délibérément à reprendre cette réglementation dans la prévoyance obligatoire, car elle engendrerait des coûts annuels de l'ordre de 90 millions de francs.

Une nouvelle définition du cercle des bénéficiaires est proposée à l'art. 20a LPP. Elle doit s'appliquer tant à la prévoyance professionnelle surobligatoire qu'au domaine du libre passage.

³⁴ RO 1994 2372

³⁵ Cf. Administration fédérale des contributions, circulaire 1a du 20 août 1986 «Loi fédérale adaptant l'arrêté du Conseil fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD) à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle; modification de la circulaire n° 1».

3 Implications financières

3.1 Aperçu

La révision engendre des coûts lorsque les modifications alourdissent les charges des assurés, des employeurs ou des rentiers. Les assurés et leurs employeurs subissent des répercussions lorsque des cotisations complémentaires sont nécessaires ou en cas de baisse de cotisations. Les répercussions financières à attendre au niveau suisse seront quantifiées ci-après. C'est pourquoi il convient d'exposer sur quelles bases de calcul cette quantification a été effectuée.

3.2 Principes

Les données financières suivantes se basent sur des modèles de calcul de l'OFAS. Ceux-ci se réfèrent à la statistique des revenus AVS, ainsi qu'au scénario «Tendance» de l'évolution démographique³⁶ de l'OFS. De plus, pour l'année 1996, le taux d'activité selon l'âge a été calculé séparément pour les femmes et pour les hommes. Ce calcul se base sur la statistique des revenus AVS (salariés, indépendants et paysans indépendants) des personnes âgées de 18 ans et plus, sur le taux de chômage, sur l'estimation du pourcentage total des indépendants et des paysans indépendants soumis à la LPP et sur la statistique des caisses de pensions de l'OFS pour l'ensemble de la prévoyance professionnelle. Les données du fonds de garantie concernant la somme des bonifications et la somme des salaires coordonnés des assurés âgés d'au moins 25 ans ont été confirmées. Lors de ce calcul, on obtient, pour 1996, la répartition des revenus selon l'âge. Sur la base de ces taux d'activité et des répartitions des revenus pour 1996, les valeurs correspondantes pour les années suivantes ont été calculées en considérant les hypothèses sur l'évolution des paramètres économiques (les taux d'évolution des prix et des salaires, l'indice mixte de l'AVS, le taux de chômage). S'agissant de l'évolution future, on se base à partir de 2004 sur un taux de croissance réelle des salaires constant de 1 %. C'est là une hypothèse déjà prise en compte dans le rapport IDA FiSo ²³⁷. Jusqu'en 2003, les taux de croissance plus faibles utilisés dans le plan financier de la Confédération sont appliqués. Conformément à un scénario possible du rapport IDA FiSo 2, on table, à partir de 2003, sur un taux de chômage constant de 2,5 %. Ainsi, on suppose une structure constante des taux d'activité à partir de 2003.

³⁶ cf. note 5.

³⁷ cf. note 9.

3.3

Facteurs de coûts

Toutes les mesures prises ne sont pas considérées comme des facteurs de coûts, d'une part parce que ces coûts ne sont que partiellement quantifiables, d'autre part parce que leurs montants sont négligeables.

Les facteurs de coûts suivants sont ainsi pris en compte:

- les économies de cotisations liées au relèvement de l'âge de retraite de la femme;
- les mesures accompagnant la baisse du taux de conversion;
- l'introduction de la rente de veuf;
- l'introduction du quart de rente d'invalidité;
- les économies liées à la suppression de la cotisation pour mesures spéciales;
- le maintien des mesures complémentaires pour la génération d'entrée.

Sont considérés comme coûts des propositions de la révision, la totalité des bonifications de vieillesse supplémentaires nécessaires, les cotisations pour la protection d'assurance des survivants et des invalides, les cotisations pour les bonifications complémentaires en faveur de la génération d'entrée et les cotisations au fonds de garantie LPP. Les économies liées à la suppression des cotisations pour les mesures spéciales sont aussi prises en compte. L'intérêt technique nécessaire dû sur les réserves (avoir de vieillesse des assurés actifs, capital de couverture des rentes en cours), ainsi que les fonds libres mis à disposition pour l'adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement ne sont pas considérés comme des coûts de la révision et ne seront donc pas présentés.

Pour les personnes assurées auprès d'une institution de prévoyance bien dotée, certains points de la révision sont aujourd'hui déjà partiellement ou totalement couverts par la prévoyance subobligatoire. Pour ces institutions, la nouvelle réglementation LPP ne prendra pas effet ou prendra effet seulement dans le compte témoin. Il n'y aura donc pas de coût supplémentaire pour ces assurés et leurs employeurs. En tenant compte de cet état de fait, les *coûts effectifs* sont mentionnés après les *coûts LPP* (ce sont les coûts qui seraient engendrés si toutes les institutions de prévoyance offraient une protection d'assurance selon la LPP seulement).

3.3.1

Coûts LPP

Les coûts des points de révision sont indiqués dans le tableau suivant.

Coûts LPP

(en millions de francs, aux prix de 1999)

Année	Relèvement de l'âge de la retraite des femmes						
	Mesures accompagnant l'abaissement du taux de conversion						Total
	Introduction de la rente de veuf						
	Introduction du quart de rente d'invalidité						
	Suppression des mesures spéciales						
	Bonifications complémentaires pour la génération d'entrée						
2003	-195	1194	70	24	-892	78	
2004	-192	1221	72	24	-905	80	300
2005	-154	1225	78	24	-909	80	344
2006	-150	1254	79	25	-923	78	363
2007	-146	1257	80	25	-924	78	370
2008	-146	1258	81	25	-923	73	368
2009	-99	1300	87	25	-945	70	438
2010	-97	1298	88	25	-944	68	438
2015	-99	1344	91	26	-990	53	425
2020	-81	1314	95	27	-1027	28	356
2025	-57	1313	97	28	-1053	6	334
2030	-63	1370	98	29	-1072	1	363

Au total, à la fin de la phase transitoire, soit à partir de 2025, il faut compter avec des coûts supplémentaires annuels d'environ 350 millions de francs. Par rapport à la somme des salaires AVS des assurés à la LPP, cela correspond à peu près à 0,15 % des salaires AVS. La charge maximale s'établit à environ 440 millions de francs aux alentours de 2010, ce qui correspond à environ 0,22 % du salaire AVS.

Les deux facteurs de coûts les plus importants sont d'une part l'augmentation des taux de bonification (comme mesure d'accompagnement pour faire face à la baisse du taux de conversion) et d'autre part la suppression de la cotisation pour mesures spéciales (art. 70 LPP).

3.3.2 Coûts effectifs

Les répercussions financières effectives des points de révision sont indiquées dans le tableau suivant en tenant compte de la prévoyance subobligatoire. Ici aussi, les coûts sont indiqués aux prix de 1999.

Il n'existe pas de bases techniques qui permettent de calculer exactement les coûts effectifs. A l'aide de la Statistique des caisses de pensions de l'OFS et des informations à disposition concernant quelques institutions de prévoyance, les calculs ont été effectué en tenant compte des coûts suivants:

- adaptation de l'âge de retraite de la femme: 50 % des coûts LPP;
- mesures d'accompagnement pour faire face à la baisse du taux de conversion: 30 à 50 % des coûts LPP;
- introduction de la rente de veuf: 60 % des coûts LPP;
- introduction du quart de rente d'invalidité: 50 % des coûts LPP;
- suppression de la cotisation pour mesures spéciales: 20 à 35 % des coûts LPP;
- maintien des mesures complémentaires pour la génération d'entrée: 10 à 20 % des coûts LPP.

Pendant la phase transitoire, les coûts effectifs de la présente révision LPP se situent ainsi dans une fourchette de 50 à 90 % des coûts LPP. Ensuite les coûts effectifs devraient se situer dans une fourchette de 70 à 100 % des coûts LPP. Ainsi la charge moyenne se monte au maximum à 0,2 % du salaire AVS.

Répercussions financières effectives

(en millions de francs, aux prix de 1999)

Année	Relèvement de l'âge de la retraite des femmes						
	Mesures accompagnant l'abaissement du taux de conversion						Total
	Introduction de la rente de veuf						
	Introduction du quart de rente d'invalidité				Suppression des mesures spéciales		
	Bonifications complémentaires pour la génération d'entrée						
2003	-97	358 à 597	42	12	-178 à -312	8 à 16	145 à 258
2004	-96	366 à 610	43	12	-181 à -317	8 à 16	152 à 268
2005	-77	368 à 613	47	12	-182 à -318	8 à 16	176 à 293
2006	-75	376 à 627	48	12	-185 à -323	8 à 16	184 à 305
2007	-73	377 à 629	48	12	-185 à -324	8 à 16	187 à 308
2008	-73	377 à 629	48	12	-185 à -323	7 à 15	186 à 308
2009	-50	390 à 650	52	13	-189 à -331	7 à 14	223 à 348
2010	-48	389 à 649	53	13	-189 à -330	7 à 14	225 à 351
2015	-49	403 à 672	55	13	-198 à -347	5 à 11	229 à 355
2020	-41	394 à 657	57	14	-205 à -359	3 à 6	222 à 334
2025	-29	394 à 657	58	14	-211 à -369	1	227 à 332
2030	-32	411 à 685	59	14	-214 à -375	0	238 à 351

Les coûts effectifs sont des cotisations déductibles fiscalement, d'où des pertes de recettes fiscales pour la Confédération, les cantons et les communes.

4 Partie spéciale

4.1 Modification de la LPP

Art. 1, al. 2 But

Cet al. est biffé. Cette disposition est caduque et sa suppression n'est pas préjudiciable au respect du mandat constitutionnel (cf. art. 11, al. 2, dispositions transitoires aCst.; art. 196, ch. 11, nCst.). Cet alinéa vise les assurés appartenant à la génération d'entrée du régime de la prévoyance professionnelle qui devront pouvoir bénéficier de la protection minimale prescrite dans la LPP après une période dont la durée, dès l'entrée en vigueur de la loi, varie entre 10 et 20 ans selon le niveau de leurs revenus.

Art. 2, al. 2, et al. 3 et 4 (nouveaux) Assurance obligatoire des salariés et des chômeurs

L'al. 2 inscrit dans la loi, la réglementation existante de l'art. 2 OPP 2. Cet al. donne ainsi suite à la recommandation 1 de la Commission de gestion du Conseil des Etats³⁸. La réglementation en vigueur selon les art. 2, 7 et 8 LPP part du salaire annuel pour déterminer si un salarié est soumis à l'obligation de s'assurer et pour calculer, le cas échéant, le montant du salaire coordonné. Ceci pose le préalable que le salaire ait effectivement été obtenu grâce à un travail ayant duré une année entière. Si tel n'est pas le cas, parce que le rapport de travail n'a pas duré toute une année (p. ex. entrée en fonction au cours de l'année civile, rapport de travail de durée déterminée), il serait injuste de libérer le salarié de l'obligation de s'assurer pour ce seul motif. Dans ces cas, le salaire effectivement obtenu, et donc le salaire coordonné, est converti en salaire annuel hypothétique au sens des dispositions mentionnées ci-dessus.

L'al. 3 reprend l'actuel al. 1^{bis}.

L'al. 4 accorde au Conseil fédéral la compétence de régler les cas spéciaux de soumission à la prévoyance. Cela concerne en particulier des professions où l'employeur change fréquemment et les engagements sont limités dans le temps (p. ex. artistes, musiciens, acteurs, journalistes).

Art. 5, al. 1 Dispositions communes

La suppression de l'art. 1, al. 2, nécessite que l'on exprime de façon complète la référence à l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 10, al. 2 Début et fin de l'assurance obligatoire

L'al. 2, *let. d*, utilise l'expression «lorsque le droit aux indemnités de l'assurance-chômage s'éteint parce que le délai-cadre est écoulé». Grâce à cette notion, la situation est claire: la personne qui bénéficie d'indemnités journalières de l'assurance-chômage reste assurée aussi longtemps qu'elle a droit à ces indemnités (cf. art. 9 LACI). L'assurance persiste en particulier lorsque le droit aux indemnités est provisoirement suspendu conformément à l'art. 30 LACI.

Art. 11, al. 3^{bis} (nouveau), 4 et 5, et al. 6 et 7 (nouveaux)

Affiliation à une institution de prévoyance

L'al. 3^{bis} prévoit qu'en cas de dénonciation du contrat d'affiliation avec l'actuelle institution de prévoyance et de réaffiliation à une nouvelle institution de prévoyance, l'employeur doit consulter l'organe paritaire, et par ce biais les salariés. En outre, il est prévu expressément que l'institution de prévoyance doit informer la caisse de compensation de la dénonciation du contrat d'affiliation.

Les *al. 4 à 6* visent à simplifier les procédures administratives relatives au contrôle des affiliations. Le contrôle de l'affiliation reste comme par le passé la tâche de la caisse de compensation AVS. Contrairement à la réglementation en vigueur, la caisse de compensation AVS ne doit plus communiquer à l'autorité cantonale de

³⁸ Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 7 avril 1995 sur la législation extraparlamentaire; FF 1995 IV 1227.

surveillance la non-affiliation ou la non-réaffiliation d'un employeur assujéti, mais peut s'adresser directement à l'institution supplétive.

L'al. 4 ne mentionne plus l'obligation de faire rapport à l'autorité cantonale de surveillance, puisque celle-ci n'est plus impliquée dans la procédure.

Les employeurs qui, en violation de l'obligation légale, ne s'affilient pas à une institution de prévoyance enregistrée, seront, aux termes de l'al. 5, sommés par la caisse de compensation AVS de s'exécuter et de s'affilier dans un délai de deux mois. Si l'employeur n'obtempère pas, il sera annoncé à l'institution supplétive pour affiliation (al. 6). Comme c'est le cas dans le droit actuel, l'affiliation est rétroactive et commence à partir du moment où l'employeur aurait dû s'affilier auprès d'une institution de prévoyance enregistrée.

L'al. 7 inscrit dans la loi le principe de causalité. En conséquence, les coûts engendrés notamment par les sommations et pour l'annonce à l'institution supplétive seront imputés à l'employeur fautif. Il en ira de même des coûts occasionnés aux caisses de compensation AVS. Au cas où tous les coûts ne pourraient pas être répercutés, le fonds de garantie LPP prendra en charge les sommes restantes (2^e phrase).

La base légale pour l'utilisation du fonds de garantie en relation avec l'institution supplétive existe déjà dans l'art. 56, al. 1, let. d; celle s'appliquant aux caisses de compensation AVS sera créée dans l'art. 56, al. 1, let. g (nouveau).

Art. 14, al. 2 Montant de la prestation de vieillesse

Cette disposition fixe le nouveau taux minimal de conversion valable à partir de 2016 pour l'âge ordinaire de la retraite en cas de retraite à 65 ans pour les deux sexes. Contrairement au droit actuel, ce taux sera désormais inscrit dans la loi. Cela doit être mis en relation avec l'art. 16 LPP, qui fixe les nouveaux taux des bonifications de vieillesse complémentaires permettant de maintenir le niveau des rentes.

Le taux de 6,65 % vaut non seulement pour le calcul de la rente de vieillesse, mais également pour celui de la rente d'invalidité.

Art. 14a (nouveau) Taux de conversion minimal et âge ordinaire de la retraite pour des classes d'âge déterminées

La nouvelle valeur du taux de conversion s'applique aux femmes et aux hommes de 65 ans – âge ordinaire de la retraite – dès l'an 2016. Etant donné que le taux de conversion est réduit par étapes jusqu'en 2016, dès l'entrée en vigueur du projet, il est déterminant pour les personnes appartenant à certaines classes d'âge. Durant cette même période, l'âge de la retraite des femmes va passer de 62 à 65 ans. C'est la raison pour laquelle les taux de conversion minimaux valables pour les femmes et pour les hommes doivent être considérés séparément jusqu'en 2009.

Art. 15, al. 1, let. a Avoir de vieillesse

Vu la nouvelle réglementation de l'âge ordinaire de la retraite et de retraite à la carte, cette disposition prévoit que les bonifications de vieillesse, augmentées des intérêts, doivent être créditées dans tous les cas au plus tard jusqu'à la réalisation de l'âge ordinaire de la retraite. Si par exemple l'assuré perçoit une demi-rente anticipée de retraite, les bonifications de vieillesse et les intérêts lui sont crédités pour la moitié restante du salaire coordonné.

Art. 16 Bonifications de vieillesse

L'*art. 16* précise les nouveaux taux des bonifications de vieillesse, qui sont identiques pour les femmes et les hommes. Cette nouvelle échelle des taux des bonifications de vieillesse est indispensable afin de maintenir le niveau des rentes lorsque le taux de conversion baisse. Elle respecte aussi le principe de l'égalité entre femmes et hommes.

Art. 19, titre médian Conjoint survivant

Les *al. 1 et 2* introduisent une importante nouveauté par rapport à la réglementation en vigueur: une rente de veuf sera désormais également versée, aux mêmes conditions que la rente de veuve. Les conditions d'octroi de cette rente n'ont pas été modifiées par rapport au droit existant.

L'ex-mari survivant aura désormais également droit à une rente de veuf aux mêmes conditions que la femme survivante divorcée. La nouvelle formulation de l'*al. 3* rend cela possible.

Art. 20a (nouveau) Ordre des bénéficiaires

Les institutions de prévoyance doivent être libres de prévoir ou non une telle disposition dans leur règlement. Si c'est le cas, elles doivent s'en tenir au cercle des bénéficiaires au sens de l'*art. 20a* et ne peuvent pas l'élargir (cf. ch. 2.9.6.3). Désormais, cette disposition prévoit l'introduction de prestations pour survivants en faveur des concubins, aux conditions fixées par le règlement, pour tenir compte de l'évolution sociale dans ce domaine.

Cette disposition s'applique tant aux institutions de prévoyance enregistrées qu'aux institutions qui ne sont pas enregistrées (cf. renvois figurant dans les *art. 49, al. 2, LPP et 89^{bis}, al. 6, CC*).

La lettre c limite toutefois le droit des autres héritiers légaux (à l'exclusion des collectivités publiques) à concurrence de la moitié des cotisations versées par l'assuré ou à la moitié du capital de prévoyance. L'autre moitié reste acquise à la caisse.

L'*al. 2* a pour but d'empêcher un cumul de prestations pour survivants lorsque le concubin bénéficie également d'une rente de veuf ou de veuve.

Art. 21 Montant de la rente

Le montant de la nouvelle rente de veuf correspond à celui de la rente de veuve prévu par le droit en vigueur. Ainsi, le conjoint survivant bénéficiera, quel que soit son sexe, de la même rente de survivants.

Contrairement à la réglementation actuelle, la rente de veuve ou de veuf selon l'*al. 2* ne doit plus, en cas de décès d'un rentier invalide, être systématiquement calculée sur la base de la rente complète d'invalidité, mais le sera sur la base de la dernière rente d'invalidité effectivement versée. Le traitement du cas s'en trouvera considérablement simplifié en ce sens que la rente d'invalidité, en cas d'invalidité partielle, ne devra plus être réduite ultérieurement (cf. *art. 19, OPP 2*).

Art. 22, al. 2 Début et fin du droit aux prestations

Le début et la fin du droit à une prestation de veuf correspondent au début et à la fin du droit à une prestation de veuve.

Art. 23 Droit aux prestations

Le droit à une rente d'invalidité existe désormais, comme dans l'AI, pour un degré d'invalidité de 40 % au moins (art. 28 LAI).

Art. 24, al. 1, 2, 3 et al. 4 (nouveau) Montant de la rente

En plus des rentes actuelles complètes et des demi-rentes, l'al. 1 prévoit des quarts de rente versés à des personnes présentant un degré d'invalidité d'au moins 40 %, conformément aux dispositions de l'art. 28 LAI.

L'al. 2 renvoie pour le calcul de la rente d'invalidité au taux de conversion applicable aux assurés nés entre 1938 et 1950 (ces deux années incluses). Ce taux de conversion est nouveau et il figure dans un tableau à l'art. 14a. Pour déterminer le montant de la rente d'invalidité, on se référera également aux al. 3 et 4 actuels. Cela signifie, en d'autres termes, que le calcul de la rente d'invalidité d'un assuré ne dépend pas du moment où l'assuré fait valoir son droit, mais uniquement de la classe d'âge à laquelle il appartient.

En raison de la précision apportée à l'al. 2, le reste de la disposition et l'al. suivant deviennent les al. 3 et 4.

Art. 33, al. 2 Prestations minimales pendant la période transitoire

Cette disposition règle le financement des mesures pour l'amélioration des prestations en faveur des assurés de la génération d'entrée. Les institutions de prévoyance sont désormais seules responsables de ce financement, étant donné que le financement au moyen des fonds pour mesures spéciales selon l'art. 70 est supprimé. Les prestations minimales selon l'al. 1 restent garanties (cf. ch. 2.4.3). Dans son rapport annuel, l'institution de prévoyance doit rendre compte de la manière dont elle procède à ce financement. Elle peut le faire par exemple dans l'annexe du rapport annuel (art. 47 OPP 2).

Art. 33a (nouveau) Egalité de traitement entre les hommes et les femmes

Ce principe garantit l'égalité de traitement entre les sexes pour les prestations. Il vaut aussi pour la prévoyance plus étendue (art. 49, al. 2, LPP) et pour la prévoyance appliquée par des institutions de prévoyance non enregistrées (art. 89^{bis}, al. 6, CC). Le mandat constitutionnel d'égalité de traitement entre les sexes (art. 4, al. 2, aCst. art. 8, al. 3, nCst.) est ainsi réalisé dans la prévoyance professionnelle.

Art. 35a (nouveau) Restitution des prestations indûment touchées

Cette disposition correspond à l'art. 47 LAVS et permet la coordination avec l'AVS.

Art. 36, al. 1, 2 et al. 3 (nouveau) Adaptation à l'évolution des prix

L'al. 1 règle, comme par le passé, l'adaptation au renchérissement des rentes de survivants et d'invalidité en cours depuis plus de trois ans. Ces rentes doivent être adaptées à l'évolution des prix jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, conformément aux prescriptions édictées par le Conseil fédéral. Cette disposition tient désormais compte de l'unification de l'âge de la retraite des femmes et des hommes.

L'al. 2 confirme le principe de la réglementation actuelle, selon lequel l'institution de prévoyance est tenue de verser, dans les limites de ses possibilités financières, une compensation au renchérissement sur les rentes de vieillesse, ainsi que sur les rentes de survivants et d'invalidité qui ne doivent pas être adaptées à l'évolution des prix selon l'al. 1. Cette disposition demande aux institutions de prévoyance d'affecter les fonds qui sont à leur disposition – les fonds libres, les excédents provenant des revenus des capitaux par exemple – à la compensation du renchérissement.

C'est à l'organe paritaire (pour les institutions de prévoyance enregistrées) ou à l'organe suprême (pour les institutions qui ne sont pas enregistrées) qu'il incombe de décider si et dans quelle mesure il y a lieu de procéder à une adaptation à l'évolution des prix. L'organe doit se prononcer chaque année sur ce sujet.

Selon l'al. 3, l'organe paritaire (pour les institutions enregistrées) ou l'organe suprême (pour les institutions qui ne sont pas enregistrées) doit rendre compte des décisions prises au sens de l'al. 3. L'institution peut rendre compte de sa décision dans son rapport ou ses comptes annuels, ou encore dans l'annexe des comptes annuels. Ce compte-rendu doit être remis aux assurés qui le demandent (cf. art. 86a LPP).

Art. 37, al. 2 à 4, et al. 5 (nouveau) Forme des prestations

L'al. 2 fonde le principe selon lequel l'assuré peut demander un capital en lieu et place d'une rente de vieillesse. Dans ce cas, toutefois, seul le quart de l'avoir de vieillesse déterminant pour le calcul de la prestation de vieillesse peut être versé sous forme de capital. En outre, l'assuré ne peut faire valoir qu'une seule fois son droit à un tel versement. S'il demande le paiement d'une demi-rente, il peut demander que cette demi-rente soit versée sous forme d'un capital dont le montant correspondra au quart de l'avoir de vieillesse servant au calcul de cette demi-rente. Les trois quarts de cet avoir de vieillesse lui seront versés sous forme de rente.

L'al. 3 reprend l'actuel al. 2 qui règle le versement d'une prestation sous forme de capital lorsqu'il s'agit de «bagatelles». Du fait de l'introduction de la rente de veuf (art. 19), cet al. doit être complété.

Selon l'al. 4, *let. a*, les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leurs règlements que toutes les prestations peuvent, sur demande de l'ayant droit, être versées sous forme de capital, même si le montant excède le quart de l'avoir de vieillesse.

Le délai de trois ans prévu par la loi pour demander le versement du capital peut déjà être réduit dans le règlement. *L'al. 4, let. b*, prévoit désormais de laisser aux institutions de prévoyance le soin de préciser les délais qui leur conviennent en fonction de leur taille et de leur structure.

L'al. 5 restreint le versement du capital de prévoyance dans l'intérêt de la famille, c'est-à-dire qu'il est désormais nécessaire d'obtenir le consentement écrit de l'autre conjoint. Par ce consentement, le conjoint renonce à ses droits futurs envers l'institution de prévoyance. Une réglementation identique à ce nouvel al. figure déjà pour les cas de paiement en espèces de la prestation de libre passage (art. 5, al. 2, LFLP) et pour le versement anticipé dans le cadre de l'encouragement de la propriété du logement (art. 30c, al. 5, LPP et art. 331e, al. 5, CO).

Art. 41, titre médian, al. 1 et 2, et al. 3 et 4 (nouveaux)

Prescription des droits et conservation des pièces

Le principe de l'imprescriptibilité est fixé à l'al. 1, de la même manière que dans l'AVS (art. 46 LAVS), pour le droit à une prestation de vieillesse, survivants et invalidité. Toutefois pour tenir compte du principe selon lequel l'assuré qui quitte une institution de prévoyance emmène avec lui les prestations acquises, ce principe ne s'applique qu'aux assurés qui n'ont pas quitté l'institution de prévoyance au moment où se réalise le cas d'assurance. C'est le cas de l'assuré qui arrive à l'âge de la retraite, qui décède ou qui devient invalide sans avoir auparavant quitté la caisse. La sortie de l'institution de prévoyance est réglée par l'art. 2, al. 1, LFLP.

L'al. 2 reprend l'actuel al. 1 de cet art. en vertu duquel les créances portant sur des prestations périodiques et les cotisations se prescrivent par cinq ans et, dans les autres cas, par exemple lors du versement en capital, par dix ans. Pour le surplus, sont applicables les dispositions du code des obligations sur la prescription (art. 129 à 142 – début, effets, délais).

En raison de ces nouvelles dispositions, il y a lieu de modifier la numérotation de l'ancien al. 2. Cet al. reste inchangé, mais devient l'al. 3.

L'al. 4 accorde la compétence au Conseil fédéral d'édicter des dispositions concernant la conservation des pièces. Il appartient à celui-ci d'édicter des dispositions permettant à l'assuré de mieux faire valoir ses droits, et donc obligeant les institutions de conserver les pièces et autres documents nécessaires à cet effet. Les dispositions relatives à la conservation des pièces devront se fonder sur les dispositions relatives à la prescription.

Art. 48, al. 3 (nouveau) Enregistrement

Selon l'al. 3, l'autorité de surveillance peut radier les institutions de prévoyance du registre de la prévoyance professionnelle lorsque les conditions d'enregistrement ne sont plus remplies (art. 5 à 11 OPP 1).

Art. 49, al. 2 Compétence propre

Les dispositions suivantes sont reprises dans l'al. 2, et par là dans le catalogue des dispositions applicables à la prévoyance plus étendue:

L'ordre des bénéficiaires (cf. art. 20a LPP):

Afin d'harmoniser l'ordre des bénéficiaires dans la prévoyance plus étendue, conformément aux innovations proposées, il y a lieu d'étendre l'application de l'art. 20a à la prévoyance plus étendue.

L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (cf. art. 33a LPP):

En vertu du mandat constitutionnel d'égalité de traitement entre les sexes (art. 4, al. 2, aCst., art. 8, al. 3, nCst.), ce principe doit être réalisé également dans le cadre de la prévoyance plus étendue (cf. commentaire de l'art. 33a LPP).

L'adaptation au renchérissement (cf. art. 36, al. 2 à 4, LPP):

L'obligation d'utiliser les fonds disponibles pour adapter les rentes de risques et les rentes de vieillesse au renchérissement s'applique également au domaine subobligatoire. Ainsi, si une rente LPP ne représente qu'une partie d'une rente dite enveloppante, cette dernière peut être prise en compte. Il est désormais prévu que l'adaptation au renchérissement des rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité en cours doit être effectuée en utilisant les fonds libres disponibles.

La prescription des droits et la conservation des pièces (cf. art. 41 LPP).

La liquidation partielle et totale (cf. art. 53a à 53c LPP):

Le domaine d'application des dispositions relatives à la liquidation totale ou partielle des institutions de prévoyance sera élargi en conséquence.

Le transfert des cotisations des employeurs et des salariés par l'employeur (cf. art. 66, al. 3, LPP).

L'information des assurés (cf. art. 86a LPP).

Art. 51, al. 1 et 3 Gestion paritaire

L'al. 1 crée la base légale en vertu de laquelle les salariés et les représentants de l'employeur peuvent se faire conseiller et assister par des personnes externes, qui n'appartiennent ni au cercle des employeurs ni à celui des salariés. Le principe de la gestion paritaire a fait ses preuves. Mais il s'est avéré que la participation des salariés dans les fondations collectives ne fonctionnait pas de manière optimale. Le tiers conseiller, en revanche, n'assume pas la responsabilité prévue à l'art. 52 LPP. Il est cependant soumis aux mêmes obligations que le mandataire, notamment en ce qui concerne l'obligation de garder le secret (art. 398, al., 1, CO).

Lorsque le représentant de l'employeur ou du salarié, élu au sein de l'organe paritaire selon le règlement, est issu d'organisations patronales ou syndicales, il assume la même responsabilité que les autres membres de l'organe paritaire ou de l'organe supérieur.

Les frais qui en résultent sont à la charge de l'institution de prévoyance et font partie des frais administratifs.

En vertu de l'al. 3, la présidence de l'organe paritaire doit être, à tour de rôle, entre les mains de l'employeur et des salariés. C'est au règlement de l'institution de prévoyance qu'il appartient de déterminer la durée de cette présidence. Les salariés doivent pouvoir assumer la présidence aussi souvent que les employeurs. On a constaté dans de nombreux cas que c'était toujours la même personne qui exerçait la présidence en accord avec toutes les parties concernées, que cette fonction revienne aux représentants des salariés ou des employeurs. Chaque partie, que ce soit du côté des salariés ou de celui de l'employeur, conserve bien entendu le droit de déléguer la présidence à l'autre partie. Il est néanmoins recommandé, pour plus de clarté et de

transparence et aussi pour éviter des problèmes de justification, de prévoir une délégation écrite qui soit claire et en tout temps révocable.

Art. 53a (nouveau) Liquidation partielle

Les prescriptions concernant la liquidation totale ou partielle des institutions de prévoyance sont désormais inscrites dans la LPP (art. 53a à 53c LPP), et non plus comme jusqu'ici dans la LFLP. De par leur contenu, elles se rattachent en effet davantage aux prescriptions relatives à l'organisation des institutions de prévoyance qu'au libre passage.

Cette disposition règle la liquidation partielle des institutions de prévoyance. Selon le type de l'institution, il y a lieu d'opérer une distinction.

L'al. 1 règle la liquidation partielle d'institutions de prévoyance qui affilient plusieurs employeurs (institutions de prévoyance collectives, communes, institutions de groupes, holding et sociétés mères).

Les institutions de prévoyance doivent désormais fixer elles-mêmes dans leurs règlements quand les conditions d'une liquidation partielle sont satisfaites dans les trois cas prévus par la loi: «la réduction considérable de l'effectif du personnel», «la restructuration de l'entreprise» et «la résiliation de contrats d'affiliation». Elles doivent également établir la procédure à suivre. Les conditions doivent être déterminées de la manière la plus objective et exhaustive possible. Il s'agit en effet d'éviter que la décision de l'organe paritaire puisse être influencée par les représentants des salariés du groupe d'assurés sortants ou restants, ou encore que les représentants des employeurs puissent affirmer que les conditions d'une liquidation partielle ne sont pas remplies. Le pouvoir d'appréciation de l'organe paritaire entre en ligne de compte lorsqu'il s'agit, notamment, de déterminer les critères de répartition.

Par «restructuration d'entreprises» au sens du droit de la prévoyance, on entend une modification de l'effectif des assurés. Lorsque la restructuration affecte à la baisse l'effectif du personnel, on se trouve dans une situation de «réduction considérable de l'effectif du personnel». Or, une restructuration peut aussi avoir pour effet d'augmenter l'effectif du personnel (fusion, reprise d'autres salariés). Il s'agit de distinguer ces différentes situations, de façon à ne pas compromettre les expectatives des anciens ou des nouveaux assurés (ajustement des fonds libres avant une fusion).

En ce qui concerne la «résiliation de contrats d'affiliation», il convient, lors de l'établissement du règlement, de veiller à ce qui suit: la liquidation partielle d'une institution de prévoyance ne doit être réglementée que s'il existe des fonds communs. En règle générale, ce sont les institutions communes qui disposent de tels fonds, et non pas les institutions collectives.

En ce qui concerne les affiliations à des institutions collectives (caisses de pensions affiliées), il convient de distinguer les cas suivants:

- La fortune de prévoyance est transférée globalement à une autre institution de prévoyance (autre institution commune ou collective, institution autonome), sans liquidation. Une réglementation n'est pas nécessaire dans de tels cas.
- L'effectif des assurés est réparti. Selon les cas, on se trouvera en présence soit d'une liquidation partielle (p. ex., lorsqu'une partie des salariés est reprise par un autre employeur), soit d'une liquidation totale d'une caisse de

pensions affiliée (p. ex., en cas de cessation d'activité de l'employeur), voire d'une affiliation. En cas de liquidation partielle, un plan de répartition ne devra être établi que s'il existe des fonds libres. En cas de liquidation totale d'une affiliation ou d'une caisse de pensions affiliée disposant de fonds libres, un plan de répartition devra être établi dans tous les cas.

Selon l'al. 2, l'autorité de surveillance ne contrôle plus, comme c'est le cas actuellement, les différents plans de répartition, mais elle examine préalablement le règlement (avec effet constitutif; cf. ch. 2.7.5.3).

L'al.3 règle les cas de liquidation partielle des autres institutions, notamment les institutions de prévoyance d'entreprises (institutions autonomes). La procédure prévue à l'art. 23 LFLP est maintenue dans ces cas. Cela suppose que c'est l'autorité de surveillance qui décide si les conditions d'une liquidation partielle sont réalisées et qui approuve le plan de répartition des fonds libres. A cet égard, les conditions sont présumées remplies, comme c'est le cas actuellement, lorsque le personnel est considérablement réduit ou lorsque l'entreprise est restructurée (art. 23, al. 4, LFLP).

Art. 53b (nouveau) Liquidation totale

Cette disposition règle la liquidation totale d'institutions de prévoyance. Contrairement à la liquidation partielle, il n'y a pas de distinction entre le genre d'institutions du point de vue de la procédure légale. La procédure est indifféremment applicable à tous les types d'institutions de prévoyance de manière uniforme. Il n'y a pas de changement de la pratique actuelle selon l'art. 23 LFLP.

Art. 53c (nouveau) Procédure en cas de liquidation partielle ou totale

Cette disposition règle les principes applicables à la liquidation partielle ou totale des institutions de prévoyance.

Selon l'al. 1, les liquidations totales ou partielles s'opèrent sur la base de principes techniques reconnus, définis par le Conseil fédéral.

Les al. 2 et 3 reprennent la teneur de l'art. 23, al. 2 et 3, LFLP.

L'al. 4 définit les prérogatives de l'organe de l'institution de prévoyance compétent en matière de liquidation totale ou partielle. Ainsi, ce dernier règle le moment de la liquidation partielle (let. a), le genre et le montant des fonds à partager (comme par exemple les fonds des mesures spéciales, les fonds libres) (let. b) et décide de la répartition de ceux-ci selon un plan (let. c).

L'al. 5 dispose que l'institution de prévoyance doit informer spontanément, en temps utile et de manière complète, les assurés concernés et les destinataires des décisions, selon l'al. 3. L'institution leur permet de consulter le plan de répartition des fonds libres. Cette obligation d'informer est une condition importante de la procédure de liquidation et permet aux intéressés de faire valoir leurs droits.

L'al. 6 règle la protection juridique des intéressés dans la procédure de liquidation, et ce indépendamment du fait que l'autorité de surveillance soit saisie d'office ou non. Après avoir pris connaissance des décisions de l'organe compétent et avoir vu le plan de répartition, chaque intéressé a le droit de contester la décision auprès de l'autorité de surveillance compétente et de lui demander, dans le cadre d'un recours de surveillance, d'examiner le plan de répartition. En particulier, pour les institu-

tions collectives ou communes, l'autorité de surveillance examine cette liquidation d'office, dans ce cas, et rend une décision. Celle-ci est sujette à recours auprès de la commission fédérale de recours (art. 74).

Art. 56, al. 1, let. g (nouvelle) et al. 2 Tâches

L'al. 1 règle les tâches du fonds de garantie LPP.

Selon la *let. g*, le fonds de garantie LPP a pour nouvelle tâche de couvrir les frais administratifs des caisses de compensation AVS liés au contrôle de l'affiliation des employeurs (cf. art. 11, al. 7, LPP, *nouveau*). La prise en charge de ces frais par le fonds de garantie LPP et non par les pouvoirs publics se justifie en raison des aspects de droit privé que comporte la prévoyance professionnelle.

Al. 2 (ne concerne que le texte italien).

Art. 58, al. 1 Subsidés pour structure d'âge défavorable

Le système des subsidés pour structure d'âge défavorable n'est en principe pas modifié dans le cadre de cette révision. Cependant, vu que les taux de bonification sont augmentés dans cette révision (cf. art. 16), il y a lieu d'augmenter le taux de bonification moyen d'un pour-cent. Pour ne pas élargir le cercle des bénéficiaires, la somme des bonifications de vieillesse de l'al. 1 passe de 14 à 15 %.

Art. 60, al. 2^{bis} (nouveau) Institution supplétive

Cette disposition donne la compétence à l'institution supplétive de réclamer les contributions arriérées des employeurs par une décision. Cette décision constitue un titre de mainlevée définitive (art. 80 LP), ce qui facilite le recouvrement de la créance. Ce pouvoir décisionnel vaut également pour la restitution des cotisations arriérées, avec les intérêts, et les éventuelles contributions supplémentaires à titre de réparation du dommage selon l'art. 12 LPP.

Le pouvoir décisionnel de l'institution supplétive ne s'étend toutefois pas à l'admission des personnes assurées à titre facultatif selon l'art. 60, al. 2, let. c, LPP, car cela reviendrait à conférer un avantage concurrentiel à l'institution supplétive.

Art. 61 et 62 Autorités de surveillance et tâches

L'art. 61, al. 1, prévoit que la surveillance exercée par les autorités de surveillance cantonales ne s'exerce plus seulement sur les institutions enregistrées au sens de la LPP, mais aussi sur toutes les institutions dont le but est la prévoyance. C'est le cas des institutions qui gèrent des comptes ou des polices de libre passage, des institutions de placement, ainsi que des autres institutions affiliées qui ont leur siège sur le territoire de ces autorités. Cette nouvelle base légale permet ainsi aux autorités de surveillance de se prononcer en tant que telles sur les questions relevant de la prévoyance professionnelle et touchant ces institutions.

Il ne s'agit cependant que d'une pure modification administrative. Le principe même de la surveillance n'est pas modifié. Celle-ci se répartit toujours entre la Confédération et les cantons; c'est le Conseil fédéral qui en fixe, comme jusqu'ici, les conditions (*art. 61, al. 2*). L'art. 62 doit aussi être changé, car il importe que les institutions nouvellement soumises à la surveillance transmettent les documents nécessaires à l'exercice de celle-ci.

Art. 66, al. 3 Répartition des cotisations

Cette disposition fixe l'ultime délai pour effectuer le transfert des cotisations des salariés et des employeurs à l'institution de prévoyance. Le législateur prend ainsi en considération la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral (ATF 122 IV 270 ss), qui constate que la LPP ne prévoit pas de disposition légale concernant le moment déterminant pour effectuer le transfert des cotisations.

La formulation adoptée pour l'art. 66, al. 3, impose à l'employeur un délai de paiement pour le transfert des cotisations. L'échéance du délai a été arrêtée à un terme fixe, comme dans l'art. 102, al. 2, CO. Il s'agit-là d'un délai qualifié; le débiteur est mis en demeure par la seule expiration de ce délai. Il n'est pas nécessaire que l'institution de prévoyance procède à une mise en demeure. Après écoulement du délai prévu par la loi, l'institution de prévoyance a le droit de procéder au recouvrement des cotisations échues auprès de l'employeur par voie de poursuite. L'introduction d'une procédure pénale contre l'employeur pour violation de l'art. 76, 3^e paragraphe, LPP demeure réservée.

Le délai du transfert a été fixé à la fin du premier mois qui suit l'année civile ou l'année d'assurance pour des raisons pratiques.

Les institutions de prévoyance établissent des décomptes annuels. Les employeurs transféreront donc les cotisations après avoir reçu ce décompte, qui est établi pour la fin de l'année civile ou de l'année d'assurance.

L'obligation de contribution de l'employeur n'est pas modifiée par l'art. 66, al. 3, 2^e phrase, LPP, en ce qui concerne sa part. La formulation proposée fait également ressortir clairement que la part patronale des cotisations doit aussi être transférée globalement avec celle des salariés, comme c'est par ailleurs le cas à l'art. 331, al. 3, CO, qui s'applique à la prévoyance plus étendue et où il est expressément mentionné que l'employeur est tenu de verser au même moment une contribution au moins égale à la somme des cotisations de tous les salariés.

Art. 70 Mesures spéciales

Cette disposition a rempli son but initial et peut, dès lors, être abrogée sans autre. Pour ce qui est des détails, voir le ch. 2.4.

Art. 73, titre médian, al. 1 Contestations concernant la prévoyance professionnelle; prétentions en matière de responsabilité

En vertu de cette disposition, les litiges opposant les institutions de prévoyance, les employeurs et les ayants droit sont de la compétence, en dernière instance cantonale, d'un tribunal que chaque canton doit spécifiquement désigner dans sa législation. Cette règle est désormais étendue également aux institutions de libre passage qui gèrent des comptes ou des polices de libre passage. La même autorité judiciaire jugera désormais tous les litiges portant sur les prestations ou les dispositions contractuelles.

Pour cette même raison, on a également étendu cette juridiction aux institutions prévues en application de l'art. 82 LPP. Il s'agit des formes reconnues de prévoyance définies selon l'OPP 3. En dernière instance fédérale, tous les litiges seront portés devant le TFA.

Les nouvelles attributions du TFA n'impliquent pas que cette cour est compétente pour les litiges de nature fiscale. Comme jusqu'à présent, ces contestations restent du ressort du TF.

Le titre médian de l'art. 73 LPP a aussi dû être modifié pour tenir compte de la nouvelle portée de la disposition.

La présente modification a également des répercussions sur la LSA. Nous vous renvoyons à ce sujet au commentaire de la modification de l'art. 47, al. 1, LSA.

Art. 74, al. 2, let. c Commission fédérale de recours

Cette disposition décrit les objets de recours. Les décisions de l'institution supplétive constituent un nouvel objet. On peut ainsi faire recours devant la Commission fédérale de recours et le TF.

Art. 75 à 79 Différentes dispositions pénales

Les amendes prévues dans les dispositions pénales ont été adaptées en raison des changements intervenus depuis l'entrée en vigueur de la LPP, le 1^{er} janvier 1985. On attend également de cette adaptation une harmonisation avec les autres branches des assurances sociales, dont les normes pénales ont déjà subi une modification correspondante (cf. art. 87 LAVS, où le montant maximal des amendes pour délits a été relevé de 20 000 francs à 30 000 francs à la suite de la 10^e révision de l'AVS).

Art. 79a et 79b (nouveau) Champ d'application et rachat

Cet article correspond à la réglementation actuellement en vigueur de l'art. 79a, al. 1, LPP, introduite par la loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation 1998³⁹. La modification en question intervient pour des raisons purement rédactionnelles. Etant donné qu'il convient d'intégrer, dans le cadre de la présente révision, une disposition supplémentaire sous le même titre que l'art. 79a actuel, il faut faire de son al. 1 un article séparé, qui doit être placé au début de la sixième partie. Pour ces raisons, il est également nécessaire de remplacer la notion d'«article» par celle de «dispositions du présent titre». L'art. 79a en vigueur devient par conséquent le nouvel art. 79b. Les al. 2 et 5 demeurent matériellement inchangés et sont déplacés d'un rang.

Art. 79c (nouveau) Salaire assurable et revenu assurable

Jusqu'à présent, le salaire assurable dans le cadre de la prévoyance professionnelle qui excédait l'assurance minimale obligatoire (pilier 2b) n'était pas limité. L'introduction d'une telle limite repose sur la considération suivante: la LPP limite déjà le salaire assurable dans le cadre de la prévoyance professionnelle minimale obligatoire (pilier 2a) en fixant un montant limite supérieur (art. 8 LPP). Cette limite dépend de la législation régissant l'AVS et se monte à trois fois le montant de la rente simple de vieillesse AVS (actuellement 24 120 francs), ce qui correspond à un montant limite supérieur de 72 360 francs (état 1999). Ce système est repris dans son principe pour la prévoyance professionnelle subobligatoire. Ainsi, le montant limite dans le pilier 2b est fixé à cinq fois le montant limite supérieur selon la LPP

³⁹ RO 1999 2374

(pilier 2a). Le salaire maximal assurable pour les salariés ou le revenu maximal assurable pour les indépendants est ainsi fixé globalement à 361 800 francs (état 1999). Le salaire assuré ou le revenu assuré ne sont pas réglés dans la loi pour le pilier 2b. Par conséquent, c'est le règlement de chaque institution qui sera déterminant.

La présente limitation s'applique à toutes les institutions de prévoyance et vaut pour tous les rapports de prévoyance avec le salarié ou l'indépendant concerné.

Art. 86a (nouveau) Information des assurés

L'*al. 1* fonde le principe selon lequel les institutions de prévoyance doivent donner chaque année à leurs assurés, spontanément, tous les renseignements utiles.

En vertu de la *let. a*, l'institution de prévoyance doit informer les assurés sur leurs droits aux prestations. Ces derniers doivent pouvoir se faire une image concrète de l'état de leur prévoyance et de leur expectative de prévoyance. Cette obligation existe déjà en partie dans la législation actuelle⁴⁰.

De plus, selon la *let. b*, les institutions de prévoyance sont tenues de donner les informations utiles permettant aux assurés de se faire une idée de l'ensemble du champ d'activité de l'institution de prévoyance, de son organisation et de son financement (rapport annuel). D'autre part, les institutions de prévoyance collectives et communes doivent délivrer les informations qui concernent directement chaque collectif d'assurés et chaque caisse de prévoyance.

La *let. c* prévoit l'obligation pour l'institution de prévoyance de communiquer les noms des membres de l'organe paritaire. Les assurés peuvent ainsi avoir un premier contact avec leurs interlocuteurs lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes ayant trait à leur prévoyance professionnelle.

En vertu de l'*al. 2*, il est clairement établi que les assurés ont droit, sur demande, à la remise des comptes annuels et du rapport annuel.

L'*al. 3* tient compte du fait que les destinataires de la prévoyance sont fortement touchés lorsque l'employeur ne transfère pas les cotisations. Jusqu'à présent, les institutions de prévoyance n'étaient pas contraintes de fournir des renseignements sur ce point. Dans certains cas, elles s'étaient même refusées à communiquer la moindre indication à ce sujet. Etant donné que les cotisations des salariés sont déduites du salaire, ceux-ci ont également le droit de savoir si l'employeur, de son côté, respecte ses obligations.

Cette nouvelle réglementation vise aussi à inciter les employeurs à verser ponctuellement les cotisations. Elle vaut dans tous les cas où les caisses de prévoyance, voire chaque affiliation, sont administrées paritairement.

En vertu de l'*al. 4* les peines prévues à l'art. 75 LPP (contraventions) sont applicables.

⁴⁰ En ce qui concerne les renseignements au sujet du calcul de la prestation de sortie, voir l'art. 8 LFLP; pour l'information globale sur la prestation de sortie et l'avoir de vieillesse, voir l'art. 24 LFLP; pour les questions en relation avec l'encouragement de la propriété du logement, voir l'art. 30f LPP en corrélation avec l'art. 11 OEPL.

4.2

Dispositions transitoires

a. Rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité en cours

Cette disposition précise l'application du droit dans les différents cas de prévoyance. Et en particulier le fait que des taux de conversion minimaux différents doivent s'appliquer à différentes classes d'âge (cf. art. 14a LPP).

L'al. 1 prévoit que les rentes en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente révision ne sont pas concernées par la diminution du taux de conversion. Celles-ci restent calculées sur la base du taux de conversion valable sous l'ancien droit (loi et règlement). Si le droit à une rente d'invalidité en cours s'éteint, l'éventuelle nouvelle rente postérieure sera cependant calculée sur la base des dispositions du nouveau droit. La même règle s'applique aux rentes de veuves pour lesquelles un nouveau droit naît après que l'ancien droit se soit éteint pour cause remariage.

L'al. 2 garantit que les rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité en cours qui n'ont pas encore été adaptées au renchérissement conformément aux dispositions de l'ancien droit (art. 36, al. 2, LPP), seront adaptées selon les dispositions du nouveau droit (art. 36, al. 2 à 4, LPP).

L'al. 3 précise que le droit aux prestations pour survivants, en particulier aux rentes de veufs au sens du nouveau droit, s'applique également dans les cas d'une personne, qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification perçoit déjà une rente de vieillesse ou d'invalidité et décède après ce moment (art. 21, al. 2, LPP).

b. Dispositions transitoires des bonifications de vieillesse

Les bonifications de vieillesse seront fixées indépendamment du sexe et sur la base d'un âge de la retraite de 65 ans. Par conséquent, l'échelle des bonifications de vieillesse pour les femmes sera remplacée par celle des hommes dès l'entrée en vigueur de la révision (dès l'an 2003). D'ici cette date, seule la classe d'âge la plus élevée pour les femmes est élargie.

c. Limitation du gain assuré

La limitation du salaire assurable selon l'art. 79c ne s'applique pas aux rapports de prévoyance existants qui continuent à courir au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et dans le cadre desquels est assuré un salaire supérieur au montant limite prévu par cette disposition. Il s'agit d'éviter que le salaire assuré dans le cadre de rapports de prévoyance existants ne doive être abaissé et adapté au nouveau montant limite légal, ce qui obligerait la caisse à établir un décompte de sortie. L'art. 79c s'applique, par contre, aux rapports de prévoyance existants, dans le cadre desquels le salaire assuré n'est augmenté qu'après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi.

d. Défaut de couverture

L'application du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes (art. 37a LPP) peut, pour certaines institutions de prévoyance qui ont une structure particulièrement défavorable, causer des lacunes de couverture. Celles-ci peuvent provenir par exemple de l'introduction de la rente de veuf, lorsque l'institution de prévoyance

sert des prestations de la prévoyance plus étendue et que son effectif d'assurés est composé de manière prépondérante ou presque exclusivement par des femmes et qu'un financement par des fonds propres n'est pas raisonnable ni possible. Dans ces cas spéciaux, l'institution de prévoyance concernée doit récupérer ces lacunes de couverture par le fonds de garantie. Mais cette possibilité ne concerne que la période transitoire de cinq ans au cours de laquelle les institutions de prévoyance doivent adapter leurs règlements et contrats (let. e des disp. trans. LPP). Passé ce délai, on peut admettre que la question du financement est réglée. En outre, cette réglementation n'est valable que pour les institutions de prévoyance soumises à la loi sur le libre passage, parce qu'elles sont assurées auprès du fonds de garantie et y versent des cotisations (art. 57 LPP).

e. Egalité de traitement entre hommes et femmes

Un délai maximal de cinq ans a été instauré pour réaliser l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes pour les institutions de prévoyance qui étendent les dispositions de prévoyance au-delà du minimum légal obligatoire (prévoyance plus étendue) ainsi que pour les institutions d'assistance en faveur du personnel qui échappent au champ d'application des dispositions légales minimales (prévoyance extraobligatoire). Ce délai transitoire tient compte du fait que l'adaptation des prestations dans la prévoyance plus étendue et extraobligatoire peut avoir, pour les institutions de prévoyance, des conséquences financières significatives. Cependant, ce délai transitoire ne s'applique pas au domaine de la prévoyance légale minimale obligatoire au sens de la LPP.

f. Coordination avec la 11^e révision AVS

Cette disposition transitoire est nécessaire pour couvrir les cas suivants: l'entrée en vigueur de la 11^e révision AVS pourrait être différée. Il est également pensable que le relèvement de l'âge ordinaire de la retraite des femmes à 65 ans n'entre pas du tout en vigueur ou tout au moins pas en 2009.

Les dispositions d'exécution et en particulier les dispositions transitoires ne couvrent pas ces deux cas. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'effectuer dans le cadre de l'ordonnance les adaptations nécessaires relatives à l'âge de la retraite des femmes, aux bonifications de vieillesse et au taux de conversion.

Si l'âge de la retraite des femmes relevé à 65 ans n'entre en vigueur qu'en 2010 par exemple, le Conseil fédéral adaptera le taux des bonifications de vieillesse de la classe d'âge la plus élevée ainsi que le taux de conversion cette année-là. Si l'âge ordinaire de la retraite n'est pas fixé à 65 ans pour les femmes et pour les hommes, le Conseil fédéral a au moins la compétence d'augmenter l'âge de la retraite des femmes dans la LPP à 64 ans et d'effectuer les adaptations techniques nécessaires.

4.3 Modifications d'autres actes législatifs (voir annexe)

4.3.1 Modifications du code civil

Art. 89^{bis}, al. 6

Cette disposition contient le catalogue des dispositions LPP qui s'appliquent à la prévoyance purement extraobligatoire des fondations de prévoyance. Les dispositions suivantes s'ajoutent à ce catalogue:

- l'art. 20a relatif à l'ordre des bénéficiaires;
- l'art. 33a relatif à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. En ce qui concerne la mise en vigueur de la mesure, les institutions de prévoyance en faveur du personnel bénéficient d'un délai transitoire de cinq ans au maximum pour l'appliquer.
- l'art. 36, al. 2 à 4, pour l'adaptation des rentes au renchérissement; cela ne concerne pas les fonds de bienfaisance, qui ne versent que des prestations à bien plaisir;
- l'art. 41 relatif à la prescription des droits et à la conservation des pièces;
- les art. 53a à 53c pour le règlement de la liquidation totale ou partielle des institutions de prévoyance;
- l'art. 66, al. 3, relatif au transfert des cotisations des employeurs et des salariés;
- l'art. 86a relatif à l'information des assurés.

4.3.2 Modification du code des obligations

Art. 331, al. 3 Obligations de l'employeur

Cette disposition règle les déductions que l'employeur opère sur le salaire des travailleurs. Les employeurs sont responsables du transfert à l'institution de prévoyance de la totalité des cotisations (part des salariés et part patronale). Les modifications de l'art. 66, al. 3, et de l'art. 76, par. 3, LPP doivent, par voie de conséquence, être également inscrites à l'art. 331 CO. Par conséquent, les employeurs qui appliquent en partie la prévoyance professionnelle auprès d'une coopérative active dans le domaine purement subobligatoire ou d'une institution de droit public se rendent également punissables s'ils négligent de transférer les cotisations dans le délai imparti dans cette disposition et s'ils violent leur devoir de garder les fonds nécessaires à disposition selon l'art. 76, par. 3, LPP.

4.3.3 Modification de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage

Art. 2, al. 3 et al. 4 (nouveau) Prestation de sortie

Cette disposition modifie la réglementation actuelle sur le taux d'intérêt et l'intérêt moratoire. Le taux d'intérêt minimal de 4 % prévu actuellement par la loi (art. 15,

al. 2, LPP, art. 12 OPP 2) doit ainsi être crédité en faveur de chaque prestation de sortie qui n'a pas encore été transférée. Par ailleurs, la loi détermine à quel moment l'institution de prévoyance se trouve en demeure. La prestation de sortie est exigible lorsque l'assuré quitte l'institution de prévoyance. Celle-ci doit payer un intérêt moratoire si elle ne verse pas la prestation de sortie dans les 30 jours qui suivent la réception de toutes les informations nécessaires au transfert de la prestation. A partir de ce moment-là, elle doit payer un intérêt moratoire qui s'élève à 5 %, soit l'intérêt minimal au sens de l'art. 15 LPP (actuellement 4 %), auquel s'ajoute 1 % (art. 26, al. 2, LFLP; art. 7 OLP⁴¹). Selon la nouvelle réglementation, l'institution de prévoyance n'aura plus à payer un intérêt moratoire pendant les six premiers mois qui suivent la sortie de l'assuré si, de par la faute de celui-ci, elle ne peut pas procéder au transfert.

Art. 4, al. 2 Maintien de la prévoyance sous une autre forme

Afin d'éviter que l'institution de prévoyance ne verse trop tôt à l'institution supplétive les avoirs non réclamés, un délai de six mois est introduit dans cette disposition, pendant lequel les avoirs non réclamés doivent rester auprès de l'institution de prévoyance. Pendant cette période, il est possible que les assurés s'annoncent à l'institution de prévoyance, avant que l'avoir n'ait été transféré. L'intérêt correspond au taux d'intérêt minimal selon l'art. 15, al. 2, LPP.

A défaut de notification, l'institution de prévoyance transfère la prestation de sortie, au plus tôt six mois et au plus tard deux ans après la sortie, à l'institution supplétive.

Art. 10, al. 1 Prestation d'entrée: calcul et exigibilité

Une divergence existe entre les textes allemand, français et italien. Si les textes allemand et italien sont correctement libellés, en revanche le texte français contient une imprécision: il manque en effet les termes «prestation de sortie» et la référence au tableau. Il y a donc lieu de modifier le texte pour qu'il concorde avec les deux autres langues.

Art. 17, al. 3 Montant minimum versé lors de la sortie d'une l'institution de prévoyance

Vu que les mesures spéciales au sens de l'art. 70 LPP sont abrogées avec la présente révision, il y a lieu d'adapter le présent article. Ainsi, les fonds des mesures spéciales pour l'adaptation des rentes au renchérissement et pour les bonifications complémentaires en faveur de la génération d'entrée peuvent être déduits, s'ils sont prévus par le règlement de l'institution de prévoyance.

Art. 23 Liquidation partielle ou liquidation totale

Les dispositions réglant les conditions et la procédure en cas de liquidation totale ou partielle sont désormais fixées dans la LPP (art. 53a à 53c LPP). Elles ont plus d'affinités avec l'organisation des institutions de prévoyance qu'avec le libre passage. Cela implique les modifications suivantes:

⁴¹ Le 1^{er} janvier 2000, le taux d'intérêt moratoire a été fixé à 4,25 % (4 % plus 0,25 %).

- Dans l'al. 1, la dernière phrase est biffée. Pour le surplus, cette disposition est inchangée.
- L'al. 2 contient à présent un rappel des dispositions sur la liquidation partielle et totale de la LPP qui sont applicables au calcul du droit aux fonds libres au sens de l'al. 1.
- Les al. 3 et 4 qui règlent les conditions et la procédure en cas de liquidation partielle ou totale, peuvent être abrogés, car ces dispositions sont reprises dans la LPP.

Art. 24

L'obligation faite à l'institution de prévoyance de communiquer aux assurés également l'avoir de vieillesse a été supprimée, car elle est reprise dans le nouvel art. 86a du présent projet.

Nouvelle Section 6b

Section 6b Prescription des droits et conservation des pièces

Art. 24g (nouveau)

Une disposition sur la prescription des droits et l'obligation de conserver les pièces a été introduite dans la LPP; elle doit également l'être dans la LFLP car elle doit aussi s'appliquer aux institutions de libre passage.

4.3.4 Modification de la loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des assurances

Art. 47, al. 1 Tribunaux

Pour les comptes de libre passage et les polices d'assurance conclues dans le cadre de l'OPP 3, une légère modification de cette disposition s'avère nécessaire. Les contestations de droit privé qui s'élèvent entre les institutions d'assurance ou entre celles-ci et les assurés relèvent de la juridiction civile. Afin que les polices d'assurance particulières citées plus haut ne soient pas soumises à l'autorité judiciaire ordinaire, il est indispensable que cette disposition renvoie à l'art. 73, al. 1, LPP.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

5.1 Sur le plan de la Confédération

Les propositions de révision ont des répercussions sur les recettes fiscales de la Confédération, étant donné que les coûts calculés dans ce message sont presque entièrement déductibles des impôts puisqu'ils sont financés par les assurés ou les employeurs. Le barème de l'impôt fédéral direct et la statistique des revenus des assurés permettent d'évaluer le taux total à 2,25 % en moyenne pour les assurés et

entre 5 et 7 % en moyenne pour les employeurs. D'où une perte de recettes fiscales annuelle d'environ 10 à 15 millions de francs. Toutefois ce montant diminuera fortement à long terme, vu que les prestations octroyées dans le futur seront soumises à l'impôt.

La 1^{re} révision LPP n'a par contre pas de répercussions sur la Caisse fédérale de pensions (CFP). Son plan de prestations est en effet "enveloppant". C'est pourquoi la Confédération, en tant qu'employeur, ne subira pas de hausse des dépenses sociales dans le cadre de la LPP.

5.2 Sur le plan des cantons et des communes

Les propositions de révision ont également des répercussions sur les impôts directs des cantons et des communes. Sur la base des barèmes d'imposition des cantons et de leurs chefs-lieux et à l'aide de la statistique des revenus des assurés, nous évaluons le taux total d'imposition moyen, tant pour les cantons que pour les communes à 6,5 % pour les assurés et entre 5 et 7 % pour les employeurs. Il en résulte ainsi une perte de recettes fiscales d'environ 30 à 50 millions de francs par année. Le montant du manque à gagner est à peu près le même pour les cantons et les communes. Toutefois, ce montant diminuera fortement à long terme, vu que les prestations octroyées dans le futur seront soumises à l'impôt.

Dans la mesure où les cantons ou les communes ont des institutions de prévoyance avec des plans de prestations "enveloppants", ils ne subiront pas, en tant qu'employeurs, de hausse des dépenses sociales dans le cadre de la LPP.

5.3 Conséquences économiques

Du fait du redimensionnement de la révision imposée par les résultats de la procédure de consultation (abandon de l'amélioration de la prévoyance des personnes à bas revenus et des employés à temps partiel), le présent projet de révision n'a pas de répercussions importantes sur l'économie.

5.4 Répercussions sur les assurés

Les assurés sont touchés par la 1^{re} révision LPP dans la mesure où leurs institutions de prévoyance ne sont pas à même de financer l'augmentation des bonifications de vieillesse au moyen des fonds libres anciennement destinés au financement des mesures spéciales, ou au moyen d'autres sources de revenu. Certains assurés peuvent voir leurs charges augmenter ou diminuer en fonction de leurs classes d'âge. Les autres points de révision – la rente de veuf, le quart de rente d'invalidité par exemple – ne devraient guère avoir d'influence sur le montant des cotisations.

5.5

Répercussions sur les institutions de prévoyance

Les points de révision entraîneront pour les institutions de prévoyance des augmentations de charges ponctuelles ou durables, mais elles leur permettront aussi de faire des économies.

La coordination de l'âge de la retraite avec l'AVS exigera une adaptation des règlements et des logiciels informatiques, en particulier pour les dispositions transitoires. En outre, il faudra fournir de nombreuses informations aux assurés.

L'abaissement du taux de conversion nécessitera l'adaptation des logiciels. Il faudra tenir compte des différents taux de conversion selon les classes d'âge et des nouveaux taux de bonification. L'abandon des mesures spéciales allègera durablement les charges administratives et financières.

6

Programme de la législature

L'importance et l'urgence de la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle ont été relevées à maintes reprises par le Conseil fédéral, qui avait déclaré cette révision prioritaire en l'incluant dans les objets des Grandes lignes pour la législature 1991–1995. L'évolution de la situation économique n'a pas permis de réaliser ce projet dans les délais prévus. Aussi, en été 1994, le Conseil fédéral, qui avait mis l'accent sur les mesures de revitalisation de l'économie, a repoussé la révision de la LPP à une date ultérieure⁴². Cette révision a ainsi été reprise dans le programme de la législature 1996–1999.

Le projet de révision a été inscrite dans la liste des objets des Grandes lignes pour 1998.

7

Relation avec le droit européen

7.1

Droit de la Communauté européenne

Le droit communautaire distingue les régimes légaux de sécurité sociale des régimes dits professionnels ou complémentaires ou encore conventionnels. Il importe de faire la différence pour plusieurs raisons qui tiennent à l'application des règles de droit communautaire.

En ce qui concerne, en premier lieu, le système de coordination des régimes de sécurité sociale, mis en place par le règlement CEE n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (codifiés par le règlement du Conseil n° 118/97, JO n° L 28 du 30.1.1997, p. 1; modifiés en dernier lieu par le règlement du Conseil n° 307/1999, JO n° L 38 du 12.2.1999, p. 1), son application est limitée aux régimes légaux. L'art. 1, let. j, du règlement exclut formellement de son champ d'application les régimes conventionnels. La Suisse entrera dans ce système de coordination lors de l'entrée en vigueur

⁴² Rapport du 13.6.1994 du Conseil fédéral sur la poursuite des réformes en faveur de l'économie du marché; FF 1994 1368.

des accords sectoriels conclus avec la Communauté (cf. message du 23 juin 1999, relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE; FF 1999 5440).

Le régime minimum obligatoire institué par la LPP correspond à un régime légal au sens du droit communautaire.

En ce qui concerne le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, deux directives sont à considérer.

La directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (JO n° L 6 du 10.1.1979, p. 24) a pour but d'éliminer toute discrimination directe ou indirecte basée sur le sexe dans les régimes légaux de sécurité sociale, tout en excluant de son champ d'application la question de l'âge de la retraite et les pensions aux survivants.

La directive 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (JO n° L 225 du 12.8.1986, p. 40) poursuit le même but mais dans le cadre des régimes professionnels.

Le régime minimum obligatoire au sens de la LPP correspond à un régime légal au sens de la directive 79/7. La directive 86/378 n'est pas pertinente dans le contexte du présent message car elle vise les régimes équivalents, en Suisse, aux régimes qui se situent dans la prévoyance plus étendue.

Une proposition de directive, présentée par la Commission le 27 octobre 1987, vise à compléter la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes légaux et professionnels de sécurité sociale. Cette proposition est bloquée au niveau du Conseil depuis 1989. En ce qui concerne les prestations dues au conjoint survivant, la proposition de directive envisage l'alternative suivante:

- soit la reconnaissance, dans les mêmes conditions, au veuf du droit aux prestations prévues en faveur des veuves;
- soit le remplacement des prestations pour veuves par la création ou l'extension d'un système de droits propres, ouvert à tout conjoint survivant sans distinction de sexe.

La directive 97/81 du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES) (JO n° L 14 du 20.1.1998, p. 9) a notamment pour objet d'assurer la suppression des discriminations à l'égard des travailleurs à temps partiel et d'améliorer la qualité du travail à temps partiel.

7.2 Les instruments du Conseil de l'Europe

La Charte sociale européenne, du 18 octobre 1961, est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est des droits économiques et sociaux. L'art. 12 de la Charte qui fait partie des sept articles formant le «noyau dur» de la Charte, dont au moins cinq doivent être intégralement acceptés pour pouvoir ratifier la Charte, porte sur le droit à la sécurité sociale. Son par. 3 prévoit en particulier que les Parties contractantes s'efforcent «de porter progressivement le régime

de sécurité sociale à un niveau plus haut». La Suisse a signé la Charte le 6 mai 1976, mais le Parlement en ayant refusé la ratification en 1987, ce traité ne lie pas notre pays.

La Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996 met à jour et adapte le contenu matériel de la Charte de 1961. Le droit à la sécurité sociale figure également à l'art. 12. La Charte sociale révisée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

Le Code européen de sécurité sociale, du 16 avril 1964, a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977 (RO 1978 1491). Notre pays en a accepté, en particulier, la partie V relative aux prestations de vieillesse, la partie IX relative aux prestations d'invalidité et la partie X sur les prestations aux survivants. La partie V ne fixe pas un âge de la retraite, ni n'impose un âge égal pour les hommes et les femmes. L'art. 26 dispose toutefois que l'âge ouvrant droit aux prestations de vieillesse ne doit pas dépasser 65 ans. Un âge supérieur ne peut être prescrit qu'à la condition que le nombre de résidents ayant atteint cet âge ne soit pas inférieur à 10 % du nombre total des résidents de plus de quinze ans n'ayant pas atteint l'âge en question. Quant à la partie X (prestations de survivants), elle n'impose des prestations qu'en faveur des veuves (et non des veufs) et des enfants.

Le Code européen de sécurité sociale (révisé) du 6 novembre 1990 élève les normes du Code européen de sécurité sociale, notamment par l'extension du champ d'application personnel et l'amélioration de la nature et du niveau des prestations. Il introduit parallèlement une plus grande flexibilité en ce sens que les conditions de ratification ont été assouplies et que les normes sont formulées d'une manière suffisamment souple pour tenir compte au mieux des réglementations nationales. N'ayant été ratifié par aucun pays, le Code (révisé) n'est pas encore entré en vigueur.

Aux termes de l'art. 26 du Code (révisé), l'âge donnant droit à des prestations de vieillesse «ne peut dépasser 65 ans que si des critères démographiques, économiques et sociaux appropriés le justifient». En outre, si cet âge est égal ou supérieur à 65 ans, il doit être abaissé pour certaines catégories de personnes, par exemple celles qui étaient occupées à des travaux pénibles ou insalubres. Cependant, un Etat peut déroger à cette exigence lorsque sa législation prévoit des modalités d'assouplissement de l'âge donnant droit à pension, sous la forme d'anticipation et d'ajournement (art. 27).

Parmi les instruments du Conseil de l'Europe, il faut encore mentionner une résolution et une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres:

- la Résolution (76) 32 du 21 mai 1976 sur les mesures de sécurité sociale en faveur des pensionnés ou des personnes qui demeurent actives après l'âge d'admission à pension de vieillesse. Cette résolution vise notamment à favoriser l'instauration de limites flexibles de l'âge de la retraite dans les législations nationales;
- la Recommandation n° R (89) 3 du 6 mars 1989 sur la flexibilité de l'âge de la retraite.

7.3

Compatibilité du projet avec le droit européen

La présente révision de la LPP est, de manière générale, compatible avec les instruments communautaires mentionnés ci-dessus. Cependant, le seuil d'accès à la LPP ne tenant pas compte du travail à temps partiel (il est le même que l'on travaille à plein temps ou non), le projet ne va pas dans le sens de ce que préconise la directive 97/81.

L'introduction d'une rente de veuf dans la prévoyance professionnelle obligatoire aux mêmes conditions que la rente de veuve est compatible avec le droit du Conseil de l'Europe. Au regard du droit communautaire, la solution proposée est également compatible avec la proposition de directive du 27 octobre 1987.

En prévoyant d'adapter le montant des rentes de vieillesse à l'évolution des prix, on peut considérer que le projet est compatible avec l'art. 12, par. 3, de la Charte sociale européenne qui enjoint «de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut».

Le Code européen de sécurité sociale et le Code européen de sécurité sociale (révisé) exigent que la prestation soit «un paiement périodique» (art. 28 du Code et art. 29, par. 1, du Code révisé). L'organe de contrôle des instruments internationaux n'admettrait la possibilité de versement de la prestation sous forme combinée de capital et de rente qu'à la condition que le montant de la rente (paiement périodique) atteigne le taux de remplacement (40 % dans le Code). A l'âge fixé par le droit national pour pouvoir prétendre une rente de vieillesse, le bénéficiaire-type (homme avec une épouse d'âge à pension) doit percevoir une rente qui atteigne le taux de remplacement fixé par rapport, dans le cas de la Suisse, au salaire de l'ouvrier masculin qualifié de l'industrie métallurgique et des machines. La Suisse ayant accepté la partie V du Code en ne prenant en compte que la protection garantie au titre de la LAVS, il n'est pas nécessaire de tenir compte du taux de remplacement garanti par la LPP. La solution prévue serait donc compatible avec les instruments du Conseil de l'Europe.

8

Compatibilité avec la nouvelle péréquation financière

La prévoyance professionnelle n'est pas un objet de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. La présente révision de la loi n'a pas d'effet sur la nouvelle péréquation financière.

9

Bases juridiques

9.1

Constitutionnalité

Les modifications de la LPP se fondent sur l'art. 34^{quater} aCst., ainsi que sur l'art. 11, al. 2, des dispositions transitoires aCst.. Les modifications prévues dans le domaine du droit civil (art. 89^{bis}, al. 6, CC et 331, al. 3, CO) se fondent sur l'art. 64 aCst. Les deux articles constitutionnels servent de base aux modifications de la LFLP. Les modifications de la LSA reposent sur l'art. 34, al. 2, aCst.

9.2

Délégation du droit de légiférer

L'art. 97, al. 1, LPP, confère au Conseil fédéral les bases légales lui permettant d'arrêter la réglementation et les dispositions d'exécution nécessaires à l'application de la prévoyance professionnelle. L'avant-projet prévoit en particulier de déléguer au Conseil fédéral les compétences suivantes dans le cadre de la LPP:

- art. 2, al. 4, LPP: règlement des cas spéciaux d'assujettissement à l'assurance;
- art. 41, al. 4, LPP: dispositions relatives à l'obligation de conserver les pièces concernant la prévoyance;
- Art. 53c: réglementation des principes techniques reconnus en cas de liquidation partielle ou totale;
- art. 61, al. 2, LPP: dispositions relatives aux critères de la surveillance de la Confédération;
- let. f des dispositions transitoires de la LPP: adaptation technique du taux de conversion et des bonifications de vieillesse en raison du relèvement de l'âge de la retraite des femmes (à 64 ou 65 ans).

9.3

Forme de l'acte

Aux termes de l'art. 5, al. 1 et 2, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), les actes législatifs de durée illimitée qui contiennent des règles de droit doivent en principe être édictés sous forme de loi. Le présent projet de révision est de durée illimitée et doit donc être soumis à la procédure législative normale.