

Rapport 1

Mesures de compensation en faveur de la génération transitoire

1. Mandat

La Commission a chargé l'administration :

- D'élaborer un rapport sur les différents modèles relatifs aux prestations en faveur de la génération transitoire et sur les options de financement de ces prestations ;
- De prendre position au sujet des calculs de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) et de l'Association suisse d'assurances (ASA) concernant le financement des mesures de compensation pour la génération transitoire ;
- D'analyser la possibilité de financer les mesures en faveur de la génération transitoire par les provisions ;
- De présenter les effets en cas de génération transitoire de 10, 15 et 20 ans.

Ce rapport fait référence au modèle proposé par le Conseil fédéral, à celui présenté par l'ASIP le 1^{er} février 2021 (« voie moyenne » / projet de l'ASIP : modèle de provisionnement) ainsi qu'à la proposition que l'ASA a envoyée par courriel à l'administration le 19 mars 2021 et qui avait été annoncée dans les auditions.

2. Situation actuelle des institutions de prévoyance et règles de constitution des provisions

Ce chapitre présente un aperçu de la structure actuelle des institutions de prévoyance et résume les principes fondamentaux relatifs aux provisions techniques et en particulier à la provision pour pertes sur retraite¹. Il fournit les informations de base nécessaires pour cerner la question des mesures en faveur de la génération transitoire et de leur financement.

2.1 Distinction entre les diverses institutions de prévoyance : caisses très enveloppantes, caisses enveloppantes, caisses dont les plans de prévoyance sont proches du minimum LPP et caisses qui appliquent le minimum légal

Les institutions de prévoyance sont libres de définir les prestations assurées, pour autant qu'elles soient aux moins équivalentes à celles prescrites par la LPP. Il en résulte une hétérogénéité de solutions de prévoyance, allant des plans qui offrent les prestations minimales selon la LPP, à ceux offrant des prestations doubles, voire triples par rapport au minimum légal.

¹ Par « pertes sur retraite », on entend les pertes liées à la conversion en rentes à cause de la garantie des prestations (= taux de conversion minimal) dans la prévoyance obligatoire, respectivement à des taux de conversion favorables dans la prévoyance surobligatoire.

Les données statistiques disponibles permettent d'obtenir une répartition des institutions de prévoyance selon la typologie suivante :

- Institutions n'appliquant que le minimum légal ou proches du minimum légal ;
- Institutions enveloppantes ;
- Institutions très enveloppantes.

Le classement des institutions de prévoyance dans l'une de ces trois catégories s'opère en fonction de leur « taux d'enveloppement », taux qui indique la part de l'avoir de prévoyance obligatoire par rapport à l'ensemble de l'avoir de prévoyance des assurés actifs d'une institution donnée. Cette répartition n'est toutefois ni officielle ni standardisée.

Tableau 1 : Chiffres-clés des institutions de prévoyance en fonction de leur type, 2019

Institutions de prévoyance enregistrées sans solution d'assurance complète

Type d'institution de prévoyance	Taux d'enveloppement	Nombre d'institutions de prévoyance	Capital de prévoyance en millions de francs	Nombre d'assurés actifs	Nombre de bénéficiaires de rente
Proches du minimum LPP	0 % - 35 %	216	39 358	598 085	73 922
Enveloppantes	35 % - 55 %	520	241 825	1 458 759	320 898
Très enveloppantes	55 % - 100 %	466	616 164	1 421 716	646 072
Total	0 % - 100 %	1202	897 348	3 478 560	1 040 892

Source : OFS – Statistique des caisses de pensions 2019, OFAS – calculs

Ces chiffres montrent qu'environ une institution de prévoyance sur six doit être considérée comme relevant du minimum LPP ou proche du minimum LPP. En outre, près d'un sixième des assurés actifs est assuré auprès de l'une de ces institutions. Ces dernières comptent toutefois – aussi proportionnellement – nettement moins de bénéficiaires de rente que les autres institutions de prévoyance. Cela vaut également pour le capital de prévoyance.

Les institutions proches du minimum LPP ont tendance à être les plus touchées par le taux de conversion minimal et par les dispositions du régime obligatoire de la LPP. Étant donné que le taux d'enveloppement ne donne que des indications sur l'institution de prévoyance dans son ensemble, une institution (très) enveloppante peut elle aussi compter des assurés qui n'ont que peu d'avoir de prévoyance obligatoire et sont, par conséquent, touchés par le minimum LPP.

Selon une étude du bureau Ecoplan sur les conséquences économiques de la réforme LPP 21, les secteurs « restauration et hôtellerie », « autres services » et « construction » sont proportionnellement les plus touchés par les modifications de la LPP. Cela tient surtout au fait que les institutions de prévoyance proches du minimum LPP sont particulièrement répandues dans ces secteurs.

2.2 Règles de constitution et d'utilisation de la provision pour pertes sur retraite

Chaque institution de prévoyance doit constituer des provisions pour couvrir des augmentations futures certaines ou très probables de ses engagements². C'est l'expert en prévoyance professionnelle qui émet des recommandations sur les provisions nécessaires. Pour ce faire, il doit respecter les indications de la Directive technique numéro 2 (DTA 2) de la Chambre suisse des experts en caisses de pensions (CSEP), déclarée de force obligatoire par la CHS PP.

² LPP articles 65a, 65b. OPP2 articles 47, 48 et 48e

Selon la DTA 2, une institution de prévoyance doit constituer une provision pour pertes sur retraite lorsqu'elle offre des conditions de retraite favorables. Cette provision est fonction des pertes futures liées aux nouveaux départs à la retraite réglementaire ou anticipée. Ces pertes interviennent lorsqu'un assuré arrive à la retraite et que son épargne ne suffit pas au financement de la rente à laquelle il a droit selon le règlement de son institution de prévoyance. C'est notamment le cas lorsque le taux de conversion est plus élevé que celui calculé avec les paramètres techniques³ appliqués par l'institution de prévoyance. Les institutions de prévoyance qui doivent constituer une provision pour pertes sur retraite ne sont pas seulement celles qui appliquent le taux de conversion de 6,8 %. Toute institution de prévoyance pour laquelle le taux de conversion est supérieur à celui calculé selon ses paramètres techniques doit constituer la provision pour pertes sur retraite.

La DTA 2 n'impose pas une méthode précise de calcul de cette provision mais stipule explicitement qu'elle est destinée à couvrir les pertes sur retraite⁴. C'est l'expert en prévoyance professionnelle qui doit calculer la valeur cible de cette provision.

Il s'agit d'un **calcul prospectif de coût moyen** pour tous les assurés actifs qui peuvent prétendre aux prestations de retraite réglementaires ou anticipées. Le montant varie chaque année en fonction de l'évolution réelle des assurés : effectif des retraités, âge moyen de départ à la retraite, part de la prestation prise en capital, nouvelles affiliations d'assurés en âge de retraite, etc.

La provision constitue la **valeur cible d'une modélisation mathématique** qui n'est pas une prédiction exacte des pertes liées aux départs en retraite intervenant dans l'année de calcul. Les différences proviennent de l'écart entre les hypothèses retenues dans la modélisation et les départs effectifs à la retraite effectifs ou la part de prestation prise sous forme de capital observés durant l'année qui, nécessairement, fluctuent au fil du temps.

2.2.1. Financement de la provision pour pertes sur retraite

La provision pour pertes sur retraite peut être financée par une cotisation spécifique ou par un apport de l'employeur. Le plus souvent, elle est cependant financée par des sources indirectes : rendement des investissements et/ou éventuels soldes positifs sur des cotisations risque ou épargne. Il s'agit donc de transferts « cachés », étant donné que les assurés des institutions de prévoyance concernées n'en ont pas conscience. Le montant ainsi affecté à la provision pour pertes sur retraite aurait pu être attribué aux assurés actifs en tant qu'intérêt sur leurs avoirs de prévoyance, si les paramètres techniques de l'institution avaient été mathématiquement « corrects ». C'est un élément de redistribution cachée des assurés actifs plus jeunes en faveur de ceux qui partent à la retraite.

Le projet de réforme LPP 21 prévoit d'ailleurs une modification de l'art. 17 LFLP et de l'art. 37 LSA pour autoriser ce type de transferts et permettre aux institutions de prévoyance de prélever une cotisation spécifique destinée à financer la compensation des pertes liées à la conversion en rente, sans devoir inclure cette cotisation dans la prestation de sortie. Le but de cette cotisation supplémentaire est de tarifier à l'avenir de manière transparente tout besoin de financement pour couvrir les pertes liées à la conversion en rentes en raison de la garantie des prestations dans la prévoyance obligatoire ou de la garantie des prestations réglementaires dans la prévoyance surobligatoire.

2.2.2. Exemples individuels

Les trois exemples individuels suivants permettent d'illustrer les pertes sur retraite. Le premier exemple montre la situation d'un assuré dans un plan minimum LPP, le second dans un plan enveloppant avec un taux de conversion réduit par rapport au taux LPP mais qui reste très favorable par rapport aux

³ Font partie des paramètres techniques les bases techniques qui indiquent l'espérance de vie attendue et d'autres probabilités biométriques ainsi que le taux d'actualisation (taux d'intérêt technique)

⁴ Extrait de la DTA 2 : « Si, compte tenu de leur financement, les prestations réglementaires en cas de retraite (ordinaire, anticipée ou différée) sont trop élevées par rapport aux bases techniques de l'institution de prévoyance, elles donnent lieu à des pertes sur retraites. Il conviendra de débiter la constitution de la provision au plus tard à la première échéance prévue pour la retraite anticipée. L'expert déterminera la nécessité et la quotité de la provision destinée à absorber ces pertes »

paramètres techniques appliqués par l'institution de prévoyance, le troisième dans un plan enveloppant avec un taux de conversion de 5 %.

Dans ces exemples :

- L'avoir de vieillesse correspond au montant de l'épargne dont l'assuré dispose au moment du départ en retraite. Il est constitué de toutes les cotisations épargne et les apports de l'assuré et de l'employeur ainsi que des intérêts crédités ;
- Le taux de conversion est le taux réglementaire utilisé par l'institution de prévoyance pour calculer la rente de retraite à l'âge de 65 ans ;
- La rente annuelle est la rente de vieillesse, calculée en multipliant l'avoir de vieillesse par le taux de conversion réglementaire ;
- La réserve mathématique est le montant que l'institution de prévoyance doit constituer pour financer la rente de retraite du futur pensionné ;
- La perte sur retraite correspond à la différence entre le montant qui doit être constitué par l'institution de prévoyance et l'avoir de vieillesse disponible du futur pensionné. L'institution de prévoyance ne met généralement pas l'entier de la perte liée au départ à la retraite en provision car d'expérience elle considère qu'en globalité les assurés arrivant à la retraite touchent une partie de leur avoir de vieillesse sous forme de capital ;
- Dans les exemples ci-dessous, le besoin de provision correspond à 75 % de la perte sur retraite, puisque les assurés prennent en moyenne 25 % de leur prestation sous forme de capital. Le versement sous forme de capital du 25 % de l'avoir de vieillesse n'engendre aucune perte pour l'institution de prévoyance, puisque ce type de versement solde immédiatement et définitivement les obligations qu'a une institution de prévoyance envers son pensionné. Dit autrement, le versement de la prestation vieillesse sous forme de capital équivaut au transfert du risque de longévité de l'institution de prévoyance à l'assuré.

Tableau 2 : Besoin de provision lors du passage à la retraite d'un assuré âgé de 65 ans dans un plan LPP, taux de conversion de l'institution de prévoyance 6,8 %
L'assuré prend 1/4 de sa prestation sous forme de capital

	Réglementation de l'institution de prévoyance	Réforme	Différence (réforme - réglementation de l'IP)
Avoir de vieillesse	300 000	300 000	0
Taux de conversion	6,80 %	6,00 %	- 0,8 %
Rente annuelle réglementaire	20 400	18 000	- 2 400
Part de l'avoir pris en capital	75 000	75 000	0
Part de l'avoir transformé en rente	225 000	225 000	0
Rente annuelle	15 300	13 500	- 1 800
Réserve mathématique	309 464	273 056	- 36 408
Besoin de provision de 75 % (25 % pris en capital)	84 464	48 056	- 36 408

Réserve mathématique calculée avec les bases techniques LPP 2020, table de génération pour l'année 2021, $i = 2\%$

Suite à l'abaissement du taux de conversion, le besoin de provision diminue pour passer de 84 464 à 48 056 francs, soit une réduction d'environ 43 %.

Tableau 3 : Besoin de provision lors du passage à la retraite d'un assuré âgé de 65 ans dans un plan enveloppant, taux de conversion de l'institution de prévoyance 6,2 %

L'assuré prend 1/4 de sa prestation sous forme de capital

	Réglementation de l'institution de prévoyance	Réforme	Différence (réforme - réglementation l'IP)
Avoir de vieillesse	500 000	500 000	0
Taux de conversion	6,20 %	6,00 %	- 0,2 %
Rente annuelle réglementaire	31 000	30 000	- 1 000
Part de l'avoir pris en capital	125 000	125 000	0
Part de l'avoir transformé en rente	375 000	375 000	0
Rente annuelle	23 250	22 500	- 750
Réserve mathématique	470 264	455 094	- 15 170
Besoin de provision de 75 % (15 % pris en capital)	95 264	80 094	- 15 170

Réserve mathématique calculée avec les bases techniques LPP 2015, table de génération pour l'année 2021, $i = 2\%$

Suite à l'abaissement du taux de conversion, le besoin de provision diminue pour passer de 95 264 à 80 094 francs, soit une réduction d'environ 16 %.

**Tableau 4 : Besoin de provision lors du passage à la retraite d'un assuré âgé de 65 ans dans un plan enveloppant, taux de conversion de l'institution prévoyance 5,0 %
L'assuré prend 1/4 de sa prestation sous forme de capital**

	Réglementation de l'institution de prévoyance	Avec la réforme (réglementation inchangée)	Différence (réforme - réglementation l'IP)
Avoir de vieillesse	500 000	500 000	0
Taux de conversion	5,00 %	5,00 %	0 %
Rente annuelle réglementaire	25 000	25 000	0
Part de l'avoir pris en capital	125 000	125 000	0
Part de l'avoir transformé en rente	375 000	375 000	0
Rente annuelle	18 750	18 750	0
Réserve mathématique	379 245	379 245	0
Besoin de provision de 75 % (15 % pris en capital)	4 245	4 245	0

Réserve mathématique calculée avec les bases techniques LPP 2020, table de génération pour l'année 2021, $i = 2\%$

Comme l'institution de prévoyance a déjà un taux de conversion proche de la réalité actuarielle et économique, l'abaissement du taux de conversion LPP n'a pas d'influence sur le besoin de provision.

2.2.3. Besoin de provision au niveau des institutions de prévoyance

Les exemples individuels précédents illustrent le besoin théorique de provision pour un seul assuré. Au niveau global, le besoin de provision d'une institution de prévoyance varie chaque année. Il s'agit d'un montant prospectif dont l'évolution ne peut pas être prévue à l'avance puisqu'elle varie en fonction de l'évolution réelle des assurés actifs (départs à la retraite, prise en capital, nouvelles affiliations, etc.) et des paramètres de calcul appliqués.

La conséquence d'une diminution du taux de conversion légal de 6,8 % à 6,0 % va dépendre des prestations et de la structure de chaque institution de prévoyance. Le taux de conversion de 6,0 % reste à un niveau élevé par rapport aux paramètres techniques actuels et le besoin de provision reste présent, notamment pour les institutions de prévoyance proches du minimum légal.

Une estimation de la conséquence d'une diminution du taux de conversion légal de 6,8 % à 6,0 % sur la provision pour pertes sur retraite peut être effectuée sur la base de données statistiques. Les deux chapitres suivants illustrent respectivement la situation des institutions de prévoyance :

- Sans réassurance intégrale, sur la base des données récoltées par la CHS PP dans le cadre du recensement sur la situation financière des institutions de prévoyance au 31.12.2020 ;

- Avec réassurance intégrale, sur la base des données publiées par la FINMA.

2.3 Indications et commentaires sur les provisions constituées par les institutions de prévoyance (chiffres CHS PP)

La CHS PP rédige chaque année un rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance et procède à cette fin à un relevé des données correspondantes auprès de ces institutions.

Dans le cadre du recensement 2020, les institutions de prévoyance ont été priées d'indiquer également, à titre exceptionnel, le montant des provisions (disponibles / constituées) pour les pertes sur retraites. Ces indications permettent de donner pour la première fois une vue d'ensemble de ces provisions.

Tableau 5 : Provisions pour pertes sur retraite classées par type d'institution de prévoyance, 2020

Institutions de prévoyance enregistrées sans solution d'assurance complète et comptant des assurés actifs

Type d'institution de prévoyance	Taux d'enveloppe-ment	Nombre d'institutions de prévoyance	Nombre d'assurés actifs	Capital de prévoyance des actifs en millions de francs	Provisions techniques en millions de francs	Provisions pour pertes sur retraite en millions de francs
Proches du minimum LPP	0 % - 35 %	175	470 803	19 006	2 364	1 003
Enveloppantes	35 % - 55 %	461	1 627 605	166 708	14 960	6 899
Très enveloppantes	55 % - 100 %	428	1 406 339	293 079	33 052	8 572
Total	0 % - 100 %	1 064	3 504 747	478 793	50 377	16 474

Source : CHS PP – Recensement situation financière 2020, OFAS – calculs

Les caisses assurant le minimum LPP et proches du minimum LPP disposent de provisions pour pertes sur retraite d'un volume de 1 milliard de francs environ. Par rapport à l'avoir de prévoyance de leurs assurés actifs, ces institutions de prévoyance sont celles qui ont constitué le plus de provisions. Rapportée à la totalité des avoirs de prévoyance des actifs, la provision pour pertes sur retraite atteint 5,3 % dans les caisses proches du minimum LPP, alors que cette proportion n'est que de 2,9 % dans les caisses très enveloppantes. Cette situation reflète le fait que ces institutions de prévoyance sont les plus touchées par le taux de conversion minimal trop élevé et que ce sont elles qui, par conséquent, subissent les pertes les plus importantes sur les retraites. Un tableau similaire se dessine lorsque l'on considère les provisions pour pertes sur les retraites en fonction du taux de conversion prévu dans cinq ans.

Tableau 6 : Provisions pour pertes sur retraite en fonction du taux de conversion¹⁾, 2020

Institutions de prévoyance enregistrées sans solution d'assurance complète, avec primauté de cotisation et comptant des assurés actifs

Niveau du taux de conversion ¹⁾	Taux de conversion moyen ²⁾	Nombre d'institutions de prévoyance	Nombre d'assurés actifs	Capital de prévoyance des actifs en millions de francs	Provisions techniques en millions de francs	Provisions pour pertes sur retraite en millions de francs
Plus de 6 %	6,47 %	162	387 983	29 645	3 458	1 659
5,5 % - 6 %	5,83 %	259	1 248 996	111 076	10 369	5 042
5 % - 5,5 %	5,26 %	340	960 216	149 677	12 813	3 852
Moins de 5 %	4,80 %	276	691 630	144 932	14 396	2 883
Total	5,33 %	1'037	3 288 825	435 329	41 035	13 436

Source : CHS PP – Recensement situation financière 2020, OFAS – calculs

1) Taux de conversion prévu en 2025 pour les hommes de 65 ans

2) Moyenne des taux de conversion prévus en 2025 pour les hommes de 65 ans, pondérée en fonction du capital de prévoyance des actifs

L'abaissement du taux de conversion minimal ne libère pas automatiquement des provisions pour pertes sur les retraites. En général, cela ne se produit que dans les institutions de prévoyance qui réagissent à l'abaissement du taux de conversion minimal par l'abaissement de leur propre taux de conversion réglementaire⁵. Suite à l'abaissement prévu du taux de conversion minimal à 6 %, ce sont surtout les institutions de prévoyance pratiquant encore un taux de conversion de plus de 6 % et n'ayant pour l'instant prévu aucun abaissement qui sont susceptibles d'abaisser leur taux de conversion réglementaire. D'après le tableau ci-dessus, cela concerne 162 institutions de prévoyance qui ont, ensemble, constitué des provisions pour pertes sur retraite à hauteur de 1,66 milliard de francs. Une partie de ces provisions pourrait être dissoute si les institutions de prévoyance adaptaient leurs taux de conversion. Si toutes les 162 institutions de prévoyance présentant un taux de conversion de plus de 6 % décidaient de l'abaisser, des provisions d'un total d'environ 600 à 900 millions de francs pourraient être dissoutes. La somme qui sera réellement libérée dépend surtout du niveau d'abaissement des taux de conversion de ces 162 institutions de prévoyance.

2.4 Indications et commentaires sur les provisions constituées par les institutions de prévoyance entièrement réassurées (chiffres FINMA)

Depuis 2012, la FINMA publie dans la comptabilité de la prévoyance professionnelle⁶, le montant de la provision pour pertes future du taux de conversion des entreprises d'assurances-vie. Dès 2014, il est même indiqué séparément pour la prévoyance obligatoire et la prévoyance surobligatoire.

Les entreprises d'assurance-vie offrent une couverture de prévoyance selon un splitting entre le minimum obligatoire et la part surobligatoires. Les chiffres publiés par la FINMA indiquent la ventilation entre le strict minimum LPP et la part surobligatoire, alors que ceux publiés par la CHS PP montrent la situation globale des institutions de prévoyance.

Le tableau suivant offre une vue d'ensemble sur les chiffres publiés par la FINMA pour les années 2012 à 2019.

⁵ Dans des cas particuliers, lorsqu'il est prévisible que la garantie minimale fixée par la loi s'appliquera au calcul de la rente de vieillesse de certains assurés et que cela a été pris en compte lors du calcul des provisions pour pertes sur les retraites, l'abaissement du taux de conversion minimal peut aussi se répercuter directement sur le montant des provisions, sans que l'institution de prévoyance abaisse son taux de conversion réglementaire

⁶ <https://www.finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapports/rapport-de-publication/>

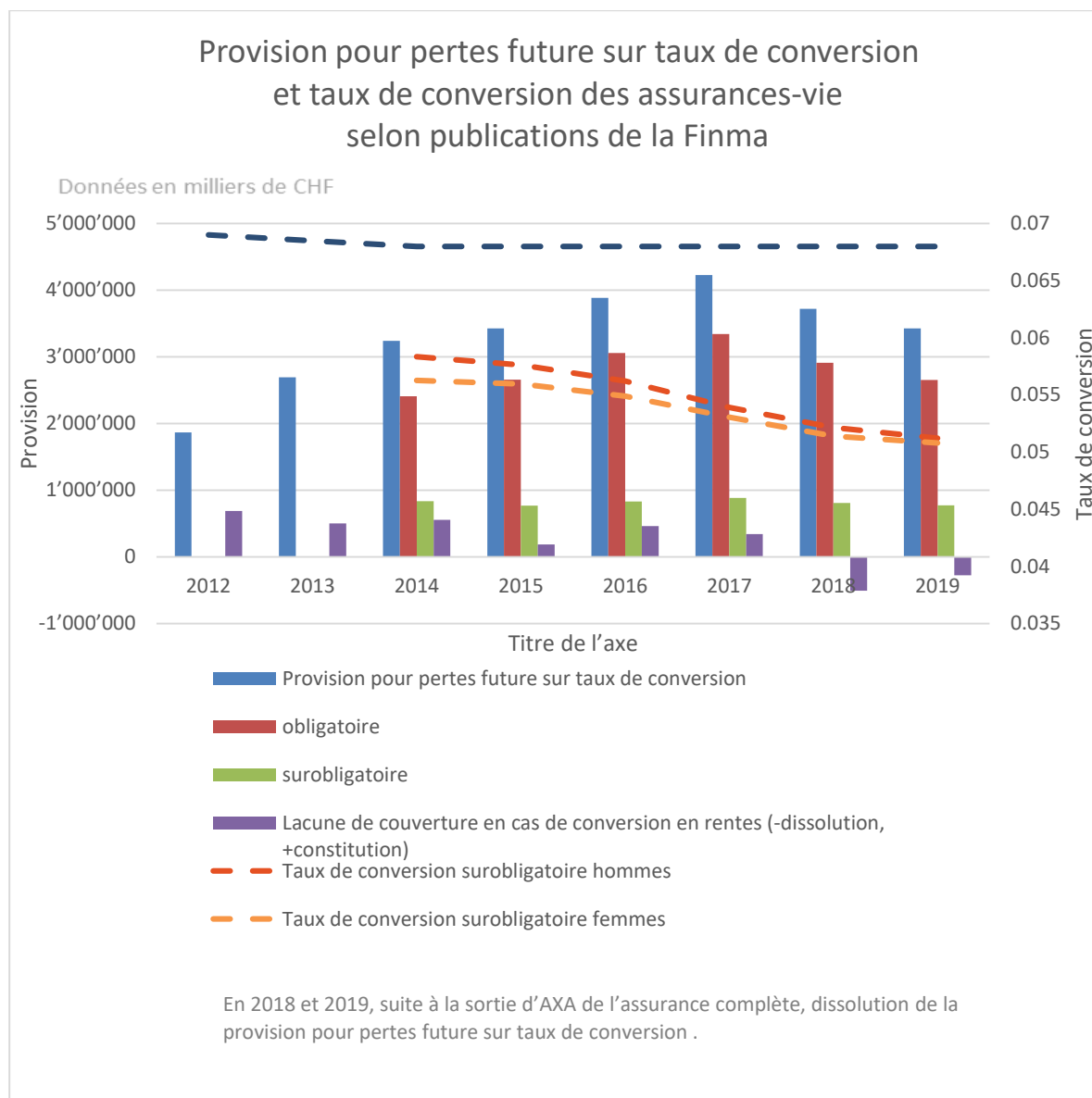
Tableau 7 : vue d'ensemble sur les chiffres publiés par la FINMA pour les années 2012 à 2019

Année	Provision pour pertes future sur taux de conversion totale	obligatoire	surobligatoire	Lacune de couverture en cas de conversion en rentes (-dissolution, +constitution)	Taux de conversion surobligatoire hommes	Taux de conversion surobligatoire femmes	Taux de conversion obligatoire
2012	1 868 000	-	-	686 000			6,90 %
2013	2 693 000	-	-	503 000			6,85 %
2014	3 242 575	2 408 782	833 792	555 000	5,835 %	5,627 %	6,80 %
2015	3 427 842	2 659 960	767 882	185 000	5,761 %	5,597 %	6,80 %
2016	3 887 481	3 057 792	829 689	460 000	5,622 %	5,490 %	6,80 %
2017	4 227 656	3 341 671	885 984	340 000	5,392 %	5,305 %	6,80 %
2018	3 721 448	2 912 598	808 850	-506 208	5,216 %	5,140 %	6,80 %
2019	3 426 977	2 654 864	772 113	-276 439	5,123 %	5,080 %	6,80 %

Source : FINMA Comptabilité de la prévoyance professionnelle

Les données publiées par la FINMA visibles dans le graphique suivant montrent que les provisions pour pertes sur retraite constituées par les entreprises d'assurance-vie augmentent chaque année, puisque le taux de conversion obligatoire fixé dans la loi s'écarte, année après année, toujours plus des paramètres actuariels « corrects ». Au 31.12.2019, la provision pour pertes sur retraite constituée par les entreprises d'assurance-vie s'élevait pour le minimum LPP à 2,6 milliards de francs, soit environ le 6,7 % des avoirs LPP des assurés actifs.

Graphique 1 : Evolution des provisions et pertes sur retraite des assureurs-vie (2012-2019)



Les dissolutions de provision de 2018 et de 2019 (barres violettes dans le graphique) sont consécutives à la sortie de l'assurance AXA du modèle d'assurance LPP complet. Bien que dans la prévoyance surobligatoire les taux de conversion ont été régulièrement adaptés aux réalités actuarielles et économiques, ils ne peuvent correspondre exactement aux paramètres techniques et donc un besoin de provisionnement est tout de même nécessaire.

2.5 Provision pour pertes sur retraite : conclusions

Les institutions de prévoyance qui appliquent un taux de conversion minimal proche de 6,8 % doivent constituer une provision pour couvrir les pertes futures liées aux départs à la retraite. Il s'agit d'un calcul prospectif dont le montant varie chaque année en fonction de la structure des assurés actifs. Cette provision est le plus souvent financée par le rendement ou par des gains sur les cotisations, créant ainsi une redistribution des assurés plus jeunes en faveur de ceux plus proches de la retraite.

Une diminution du taux de conversion LPP de 6,8 % à 6,0 % devrait permettre aux institutions de prévoyance proches du minimum LPP de libérer une partie de ces provisions. Le montant libéré ne peut

cependant pas être déterminé exactement. Selon les estimations de l'OFAS et les chiffres du dernier recensement de la CHS PP, le montant libéré devrait se situer entre 600 millions et 900 millions de francs.

3. Mesures de compensation pour la génération transitoire et leur financement

Ce chapitre présente les mesures de compensation pour la génération transitoire ainsi que leur financement.

Les explications qui suivent s'articulent autour de deux questions :

- Comment garantir le niveau actuel des rentes de la prévoyance professionnelle obligatoire malgré l'abaissement du taux de conversion minimal (modèles de compensation) ?
- Comment financer le maintien du niveau des rentes ?

3.1 Description des mesures de compensation pour la génération transitoire et de leur financement selon la proposition du Conseil fédéral, selon la variante ASIP et selon la variante ASA

La baisse prévue du taux de conversion de 6,8 % à 6 % entraîne une diminution des nouvelles rentes de la prévoyance professionnelle qui doit être accompagnée de mesures suffisantes pour garantir le niveau des rentes.

L'adaptation de la déduction de coordination et des taux de bonification permettent de renforcer le processus d'épargne avec des effets de compensation à long terme. Ces mesures ne sont cependant pas suffisantes pour les personnes plus proches de la retraite, pour lesquelles seul un mécanisme de compensation supplémentaire à court terme permet de garantir le niveau des rentes.

Proposition du Conseil fédéral

La **proposition du Conseil fédéral** est de verser un supplément aux nouveaux bénéficiaires d'une rente d'invalidité ou de vieillesse pour compenser la diminution du taux de conversion. Ce supplément est indépendant du montant de la rente. Il s'élève à 200 francs par mois pour la première génération de nouveaux bénéficiaires (personnes qui partent à la retraite dans les 5 premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme), 150 francs par mois pour la génération suivante (de la 6^{ème} à la 10^{ème} année) et 100 francs par mois pour les personnes qui partiront à la retraite entre la 11^{ème} et la 15^{ème} année après l'entrée en vigueur de la réforme. Le supplément qui sera versé aux générations suivantes (personnes qui arrivent à la retraite à partir de la 16^{ème} année) sera décidé par le Conseil fédéral, en fonction des fonds disponibles.

Le supplément de rente est financé par des cotisations de 0,5 % des salaires AVS, prélevées par les institutions de prévoyance, qui les transfèrent ensuite au fonds de garantie LPP. Ce dernier remboursera chaque année aux institutions de prévoyance le montant total des suppléments de rentes qu'elles auront versés. Le financement prévu par le Conseil fédéral est un **financement centralisé** : le taux de cotisation de 0,5 % s'applique à tous les assurés. Le fonds de garantie LPP agit comme une centrale de financement des mesures en faveur de la génération transitoire : il collecte toutes les cotisations et rembourse à chaque institution de prévoyance les suppléments réellement versés.

Proposition de l'ASIP

La proposition ASIP prévoit d'augmenter par un versement unique l'avoir de vieillesse obligatoire des assurés qui partent à la retraite pendant les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur de la révision de la loi. La première année cette augmentation serait de 13 %, pour ensuite diminuer de façon linéaire

jusqu'à 1,3 % la dixième année. À partir de la onzième année, l'avoir de vieillesse obligatoire ne serait plus majoré.

Un éventuel avoir surobligatoire serait pris en considération et pourrait servir à couvrir le relèvement de l'avoir LPP, selon le principe d'imputation⁷. Lorsque les plans de prévoyance sont suffisamment enveloppants, une augmentation unique de l'avoir de vieillesse n'est donc pas nécessaire.

L'ASIP soutient que toutes les institutions de prévoyance disposent des moyens nécessaires pour financer les montants à ajouter aux avoirs de vieillesse obligatoires. La diminution du taux de conversion à 6 % devrait libérer une partie suffisante des provisions existantes. Il n'en résulterait pas de charges supplémentaires pour les salariés et pour les employeurs des institutions de prévoyance concernées. Le financement prévu par l'ASIP est un **financement décentralisé** : chaque institution de prévoyance est responsable du financement des mesures en faveur de ses propres assurés.

Proposition de l'ASA

Le Comité de l'ASA a retenu les résolutions suivantes :

A) Renforcement du processus d'épargne avec des effets de compensation à long terme selon la proposition du Conseil fédéral :

- Réduction du taux de conversion LPP à 6,0 % en une seule étape ;
- Introduction d'une cotisation destinée à financer la compensation des pertes liées à la conversion en rentes et d'une prime de garantie de la conversion en rentes correspondante ;
- Réduction de moitié de la déduction de coordination ;
- Bonifications de vieillesse de 9 % (25 à 44 ans) et de 14 % (45 à 65 ans) du salaire LPP.

B) Mesure de compensation pour la génération transitoire : la mesure de compensation pour la génération transitoire proposée par l'ASA se base sur le principe du supplément de rente du Conseil fédéral. Cependant le montant et le droit à ce supplément, la méthode de remboursement par le fonds de garantie LPP ainsi que les coûts sont différents de la proposition du Conseil fédéral. **La proposition de l'ASA peut être résumée comme suit :**

- Sont éligibles au supplément de rente les personnes qui :
 - Sont assurées auprès d'une institution de prévoyance au moment du départ à la retraite ;
 - Ont atteint au moins l'âge de 62 ans au moment du départ à la retraite ;
 - Ont été assujetties à l'assurance LPP pendant au moins 15 ans, dont les 10 dernières années avant la retraite ;
 - Perçoivent au moins 50 % de leur prestation de vieillesse sous forme de rente.
- Le supplément de rente s'élève à un montant maximal de 2 400 francs par an (pour les années 1 à 5 après l'entrée en vigueur de la réforme), de 1 800 francs (pour les années 6 à 10), de 1 200

⁷ Le « principe d'imputation » est couramment utilisé par les caisses enveloppantes pour déterminer le montant de la rente vieillesse. Dans la situation des plans enveloppants, l'avoir de vieillesse LPP n'a qu'un rôle de compte-témoin. Les institutions de prévoyance concernées peuvent appliquer d'autres paramètres techniques que ceux de la prévoyance obligatoire, comme par exemple appliquer un taux de conversion réglementaire inférieur au taux de conversion minimal. Le montant de la rente réglementaire doit toutefois correspondre au moins au résultat obtenu en appliquant le taux de conversion minimal LPP (6,8 %) à l'avoir de vieillesse LPP qui, par définition, représente un montant inférieur à l'avoir de vieillesse réglementaire

francs (pour les années 11 à 15) et de 600 francs (pour les années 16 à 20). En cas de retraite anticipée, le supplément est réduit.

- Le droit aux prestations lors du départ à la retraite résulte de la comparaison entre la rente de vieillesse LPP augmentée du supplément de rente et la rente de vieillesse réglementaire :
 - Si la rente de vieillesse réglementaire est supérieure à la rente de vieillesse LPP augmentée du supplément de rente, c'est la rente réglementaire qui est versée. L'institution de prévoyance n'a droit à aucun versement de la part du fonds de garantie LPP.
 - Si la rente de vieillesse réglementaire est inférieure à la rente de vieillesse LPP augmentée du supplément de rente, c'est cette dernière qui est versée. Ceci ouvre le droit à un subside de la part du fonds de garantie LPP en faveur de l'institution de prévoyance. Le subside correspond à hauteur de la valeur capitalisée de la différence entre la rente LPP augmentée du supplément de rente et la rente réglementaire.
- Le financement est centralisé:
 - Prélèvement d'une cotisation annuelle au fonds de garantie LPP pour subsides aux mesures de compensation d'environ 0,4 - 0,5 % des salaires LPP auprès des institutions de prévoyance enregistrées. La contribution est prélevée pendant 20 ans et son niveau est revu périodiquement. Les institutions de prévoyance peuvent financer cette cotisation par une éventuelle part des provisions pour pertes sur retraite qui serait libérée à la suite de la diminution du taux de conversion LPP.

L'ASA propose de financer ces mesures compensatoires selon le principe de la capitalisation, avec un financement solidaire. Les bases du financement seraient celles des actuelles subventions pour structure d'âge défavorable (art.58 LPP) qui seront abrogées lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

Il s'agit d'une mesure de compensation financée de manière **centralisée**, étant donné qu'un flux financier entre toutes les institutions de prévoyance et transitant par le fonds de garantie LPP se crée. Cette mesure de compensation vise à garantir le maintien du niveau des rentes en faveur des assurés de la génération transitoire qui subissent une diminution de leur rente à cause de la diminution du taux de conversion LPP à 6 %. Ce type d'assurés appartiennent majoritairement aux institutions de prévoyance faiblement enveloppantes. Le supplément de rente représente également une amélioration importante de la prévoyance en faveur des assurés avec des faibles revenus (activités à temps partiels ou pour plusieurs employeurs).

Selon les analyses et calculs de l'ASA, les coûts annuels nets de la mesure de compensation pour la génération transitoire sont compris entre 0,8 et 1,0 milliard de francs pendant 20 ans et sont financés par une cotisation au fonds de garantie LPP de 0,4 – 0,5 % des salaires LPP.

3.2 Financement centralisé, financement décentralisé et éventuel système mixte de financement des mesures de compensation pour la génération transitoire

Les coûts des mesures en faveur de la génération transitoire dépendent principalement de deux facteurs :

- La définition, c'est à dire le genre et le montant des prestations qui doivent être garanties ;
- La durée durant laquelle les prestations ainsi définies doivent être garanties (respectivement quelles classes d'âge peuvent bénéficier de la garantie des droits acquis).

Que ces prestations soient financées, comme proposé par le Conseil fédéral et par l'ASA, de manière centralisée au moyen de remboursements des coûts par le fonds de garantie LPP, ou financées par un

modèle décentralisé comme proposé par l'ASIP, c'est à dire par les institutions de prévoyance en faveur de leurs propres bénéficiaires concernés, n'influence pas le total des coûts.

Financement centralisé : caractéristiques et fonctionnement

Un financement **centralisé** fonctionne schématiquement de la manière suivante : le fonds de garantie LPP rembourse aux institutions de prévoyance les coûts des mesures et il perçoit à cette fin des cotisations auprès de toutes les institutions de prévoyance enregistrées. Il y a donc une forme de solidarité entre celles-ci, plus spécifiquement entre les institutions de prévoyance qui assurent des activités à hauts salaires en faveur de celles avec des assurés à bas salaires, c'est-à-dire en règle générale celles qui ne prévoient que le minimum LPP ou dont l'assurance obligatoire n'est pas très étendue.

La réforme LPP 21 prévoit qu'une cotisation de 0,5 % soit prélevée sur les salaires AVS pour financer le supplément de rente. Pour les assurés avec des bas revenus, et plus particulièrement dans des plans LPP ou très peu enveloppants, le supplément de rente représente une augmentation considérable par rapport à leur prestation. Ce supplément permet ainsi d'atteindre un des objectifs du Conseil fédéral : l'amélioration du niveau de la prévoyance des personnes à bas revenus ou à temps partiel. Ce supplément est financé par des cotisations de 0,5 % des salaires AVS, jusqu'à un plafond de 860 400 francs, ce qui implique une solidarité entre des hauts revenus en faveur des assurés avec les revenus plus faibles. En effet, le montant des cotisations versées au fonds de garantie LPP par les employeurs et les assurés des branches d'activités à forte valeur ajoutée avec des hauts salaires permettrait de financer une partie proportionnellement élevée du supplément de rente. Les employeurs et les assurés en provenance de branches à salaires bas ainsi que leurs institutions de prévoyance profiteraient de cette solidarité, contrairement à un financement décentralisé. Cette solidarité permet de garantir que le financement des mesures de compensation soit abordable pour les institutions LPP ou proches du minimum LPP ainsi que pour les entreprises et les secteurs économiques concernés.

L'ASA propose également un financement **centralisé** : toutes les institutions de prévoyance enregistrées doivent payer une cotisation annuelle au fonds de garantie LPP. Ce dernier verse une subvention aux institutions de prévoyance pour lesquelles la rente LPP majorée du supplément de rente est supérieure à la rente réglementaire. On retrouve dans cette mesure la solidarité des institutions de prévoyance plus enveloppantes en faveur des institutions pas ou peu enveloppantes, pour lesquelles la diminution du taux de conversion de 6,8 % à 6 % aura un impact financier plus important. Cette composante de solidarité permet de garantir que le financement des mesures de compensation soit financièrement supportable par les employeurs et les assurés des branches d'activité à faible valeur ajoutée et à bas salaires dont les institutions de prévoyance sont celles qui sont le plus souvent proches ou égales au minimum LPP. La particularité du financement centralisé proposé par l'ASA réside dans la libre appréciation laissée aux institutions de prévoyance concernant la source de financement de la cotisation annuelle au fonds de garantie LPP. Elles pourraient notamment décider d'utiliser une part de la provision pour perte sur retraites qui serait éventuellement libérée suite à la baisse du taux de conversion minimal.

Financement décentralisé : caractéristiques et fonctionnement

L'alternative proposée par l'ASIP est une solution de financement **décentralisé** : les institutions de prévoyance financent les mesures en faveur de la génération transitoire de manière indépendante et sans aucune forme de solidarité entre elles. L'avantage d'une telle solution tient essentiellement au fait que chaque institution de prévoyance est laissée libre de s'organiser comme elle l'entend et qu'elle n'assurera que les coûts inhérents à ses propres assurés. Toutefois, l'absence de solidarité entre institutions de prévoyance ne permet pas de garantir que le financement des mesures de compensation soit possible pour les institutions LPP ou proches du minimum LPP ainsi que pour les entreprises et les secteurs économiques concernés. Ces institutions doivent renforcer leur situation financière, notamment à cause des redistributions latentes liées au taux de conversion de 6,8 % et à la constitution des provisions pour pertes sur retraite. Elles n'ont que peu ou pas de moyens pour financer des mesures transitoires sup-

plémentaires sans devoir recourir à des prélèvements supplémentaires. Et ce sont justement les employeurs et les salariés de ces secteurs les plus fragiles qui devraient supporter le coût de ces prélèvements supplémentaires.

Financement mixte : caractéristiques et fonctionnement

Un système de financement **mixte** qui prendrait en considération les particularités des caisses offrant des plans de prévoyance minimum LPP ou proches du régime obligatoire LPP pourrait être envisageable. Toutes les institutions de prévoyance inscrites au registre de la prévoyance professionnelle verseraient par exemple au fonds de garantie LPP une cotisation, mais seules celles qui n'auraient pas les moyens suffisants pour le financement des mesures en faveur de la génération transitoire recevraient des subsides du fonds de garantie LPP. Cette manière de procéder permettrait de décharger ces institutions de prévoyance ainsi que les assurés et les employeurs qui leur sont affiliés et d'éviter de mettre en danger l'équilibre financier de ces institutions. Les critères permettant de qualifier si une institution de prévoyance dispose ou pas des moyens suffisants pour financer les mesures en faveur de la génération transitoire devraient être définis de manière claire par voie d'ordonnance. Il serait également nécessaire d'établir des règles de surveillance pour vérifier que les critères donnant lieu aux subsides sont effectivement remplis. Le modèle mixte ne constitue pas un modèle de financement à proprement parler, mais plutôt un système pour le contrôle des coûts des mesures de compensation.

Rappelons que les coûts globaux des mesures en faveur de la génération transitoire ne dépendent pas du système de financement. Que ce dernier soit centralisé ou décentralisé, les coûts globaux restent identiques et dépendent de la définition et la durée des mesures.

3.3 Financement des mesures de compensation : conclusions

La diminution du taux de conversion légal de 6,8 % à 6,0 % doit être accompagnée de mesures d'accompagnement en faveur de la génération transitoire. Les **coûts globaux** dépendent de la définition et de la durée de ces mesures. Le **financement centralisé** ou **décentralisé** ne modifie pas les coûts globaux, mais il détermine la **répartition des coûts et les solidarités** entre les institutions de prévoyance.

Le **Conseil fédéral** propose un supplément de rente, financé de manière centralisée par le fonds de garantie LPP, par une cotisation de 0,5 % des salaires AVS. Ce supplément permet non seulement de garantir la prévoyance, mais même de l'améliorer pour les assurés à bas revenu ou à temps partiel.

L'**ASIP** propose d'ajouter un supplément aux avoirs LPP des assurés plus proches de la retraite, chaque institution de prévoyance devant trouver les sources de financement selon un modèle décentralisé. Selon l'ASIP, les institutions de prévoyance disposeraient de provisions suffisantes pour financer ce supplément.

L'**ASA** propose que les assurés qui partent à la retraite dans les 20 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme bénéficient de la garantie d'une rente minimale égale à la rente LPP (calculée selon le nouveau droit) plus un supplément de rente. Si la rente réglementaire est inférieure à cette garantie, le fonds de garantie LPP rembourse à l'institution de prévoyance le montant capitalisé de la différence. Cette mesure est financée de manière centralisée par le fonds de garantie LPP. Selon les calculs de l'ASA, la cotisation annuelle serait de 0,4 – 0,5 % des salaires LPP.

Un **financement centralisé** présente une composante de solidarité qui permet de garantir une solution financièrement supportable pour les employeurs et les assurés des branches d'activité à salaires et valeur ajoutée bas et par leurs institutions de prévoyance proches du minimum LPP.

Avec un **financement décentralisé**, les institutions de prévoyance proches du minimum LPP auxquelles sont affiliées des employeurs de branches à faible valeur ajoutée et bas salaires ne pourraient

profiter d'aucun élément de solidarité, ce qui pourrait conduire à des charges financières supplémentaires pour ces employeurs et leur personnel, voire à une fragilisation de la situation financière de leurs institutions de prévoyance.

4. Prise de position par rapport aux calculs de l'ASIP et de l'ASA

4.1 Vérification des calculs de l'ASIP

Les calculs de l'ASIP, publiés le 1^{er} février 2021, concernent deux champs thématiques distincts. Ils concernent, d'une part et de manière générale, les effets de son modèle de compensation pour les générations transitoires sur les institutions de prévoyance. À titre d'exemple, l'ASIP a présenté des calculs concrets pour deux institutions de prévoyance : la Fondation institution supplétive LPP et la Fondation de prévoyance HOTELA. D'autre part, elle a calculé quelles seraient les répercussions de son modèle sur les rentes dans le régime obligatoire LPP et a obtenu ainsi des montants qui divergent en partie des montants présentés dans le message du Conseil fédéral.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Afin de juger de la pertinence de ces exemples et de répondre ainsi au mandat de la CSSS-N, l'OFAS a prié les deux institutions de prévoyance précitées de se prononcer au sujet des calculs de l'ASIP.

L'**institution supplétive** s'exprime comme suit : « Tant les conséquences d'un abaissement du taux de conversion que la provision des mesures de compensation telles qu'elles sont présentées dépassent largement les valeurs effectives. Cela s'explique sans doute par le fait que c-alm/ASIP a pris en compte l'ensemble des effectifs, alors que nous n'avons que tenu compte des plans de prévoyance qui ne seront pas arrivés à échéance ou transformés en rentes au moment de l'entrée en vigueur prévue de la réforme. Par contre, nous confirmons que l'abaissement du taux de conversion aura des répercussions positives sur le taux de couverture de l'institution supplétive. Le modèle de compensation alternatif annulerait certes une partie de cet allègement, mais au bilan, l'effet resterait légèrement positif. Étant donné que les valeurs effectives seraient nettement plus basses pour les raisons évoquées plus haut, cet effet serait toutefois plus faible que ce qu'affirme c-alm/ASIP. »

Hotela a transmis à l'OFAS les remarques suivantes sur les calculs de l'ASIP (C-alm) :

- « La baisse immédiate du taux de conversion avec mesures compensatoires sur 10 ans produit effectivement une amélioration du degré de couverture par rapport à la situation actuelle. Cette amélioration serait progressive et complète après 10 ans.
- L'approche générale de C-alm en termes de marge sur cotisation est correcte. Cependant elle n'a pas tenu compte de la diminution prévue du taux d'intérêt technique de 2,00 % à 1,75 %. Le passage à 1,75 % va réduire la marge sur cotisation par rapport aux estimations de C-alm.
- Selon les estimations de C-alm, la baisse du taux de conversion de 6,8 % à 6,0 % permettrait à HOTELA de réaliser un gain annuel estimé de 0,38 % des engagements de prévoyance, ce qui correspond à 6,8 millions de francs par an. Selon Hotela, le gain annuel serait plutôt de l'ordre de 0,25 % des engagements de prévoyance.
- Dans l'absolu, une adaptation du taux de conversion financée par une adaptation des charges salariales (projet du Conseil fédéral) serait plus rapidement profitable à HOTELA du point de vue financier et en faisant abstraction des charges administratives. »

Conséquences du modèle de compensation

L'ASIP critique le message qui, selon elle, présente les conséquences de son modèle de compensation de façon négative, alors qu'il permettrait d'alléger la charge des institutions de prévoyance. La raison

de cette interprétation divergente réside dans le fait que l'ASIP ne considère pas la mesure de compensation pour la génération transitoire de façon isolée, mais l'associe à l'abaissement du taux de conversion minimal. L'allègement de la charge des institutions de prévoyance résulte de l'abaissement du taux de conversion, alors que la mesure de compensation pour la génération transitoire augmente la charge pour les institutions concernées. Le message, en revanche, traite ces deux mesures séparément, ce qui signifie que les conséquences d'un financement « décentralisé » de la mesure de compensation pour la génération transitoire sont décrites en tant que mesure indépendante.

Pourtant, même en considérant les mesures comme un tout, comme le fait l'ASIP, l'allègement de la charge des institutions de prévoyance concernées serait nettement plus faible les premières années dans le cas d'un financement « décentralisé » plutôt que « centralisé ». En effet, l'allègement de la charge par l'abaissement immédiat du taux de conversion minimal à 6 % serait compensé par une charge accrue en raison du supplément pour la génération transitoire. Au bilan, cela aboutirait à un effet comparable à celui que produirait l'abaissement progressif du taux de conversion minimal à raison de 0,08 point de pourcentage par an. Dans son projet actuel, le Conseil fédéral a toutefois opté pour un abaissement immédiat et en une fois à 6 % et rejeté l'abaissement progressif du taux de conversion minimal. Ce choix est notamment dû au fait que l'adaptation du taux de conversion minimal a été empêché par le rejet aux urnes du projet « Prévoyance vieillesse 2020 » et qu'entre-temps, cette adaptation est devenue encore plus urgente. L'abaissement immédiat et en une fois à 6 % a été salué également par l'ASIP. Par souci de cohérence, il faudrait accorder pleinement et dès le début les allègements prévus pour les institutions de prévoyance concernées au lieu de les obliger à réinvestir immédiatement une partie de ces aides dans le financement de la mesure de compensation pour la génération transitoire.

En cas de financement décentralisé, l'allègement serait trop faible au début et les institutions de prévoyance concernées seraient ainsi obligées, les premières années après l'entrée en vigueur de la réforme, de maintenir leurs stratégies pour financer un taux de conversion trop élevé, en pratiquant par exemple un taux d'intérêt plus faible sur les avoirs vieillesse des assurés actifs ou en percevant des cotisations de risque élevées. Cela serait toutefois en contradiction avec l'un des principaux objectifs de la réforme.

Conséquences de la réforme pour les rentes dans le régime obligatoire LPP

Le 1^{er} février 2021, l'ASIP a déclaré qu'elle abandonnait son modèle et qu'elle soutiendrait désormais le modèle de la Société suisse des entrepreneurs, de la Swiss Retail Federation et de l'Association employeurs banques (modèle SSE/Swiss Retail/banques). À l'instar du modèle proposé initialement par l'ASIP, le modèle SSE/Swiss Retail/banques prévoit lui aussi d'augmenter une seule fois et d'un pourcentage diminuant linéairement les avoirs vieillesse obligatoires des assurés de la génération transitoire. Le message souligne, en décrivant la mesure de compensation pour la génération transitoire selon le modèle SSE/Swiss retail/banques, que le montant précis de ce supplément n'a pas été mentionné et que les calculs se sont par conséquent basés sur un supplément diminuant linéairement de 12 % à 0 %, par analogie avec le modèle initial de l'ASIP⁸. Le montant du supplément a été déterminé entre-temps : l'association propose un supplément diminuant de façon linéaire de 13 % à 0 %⁹. Ce modèle se répercutera sur les rentes des 56 à 65 ans.

Si le modèle SSE/Swiss Retail/banques propose un supplément diminuant linéairement de 13 % à 0 % pour les avoirs vieillesse obligatoires de la génération transitoire, les modélisations indiquent les écarts suivants concernant les rentes dans le régime obligatoire LPP :

⁸ Le modèle initial de l'ASIP prévoyait un abaissement du taux de conversion minimal à 5,8 % et un supplément diminuant linéairement de 15 % à 0 %. Par analogie, un abaissement du taux de conversion minimal à 6 % signifierait un supplément diminuant de façon linéaire de 12 % [= 15 % x 0,8 = 15 % x (6,8 – 6) / (6,8 – 5,8)] à 0 %

⁹ Les auteurs se réfèrent à leur modèle unifié et concrétisé comme « voie moyenne/projet de l'ASIP »

Tableau 8: Modèle SSE/Swiss Retail/banques avec un supplément diminuant linéairement de 13 % à 0 % : différence de la rente dans le régime obligatoire LPP en fonction du niveau salarial et de l'âge au moment de l'entrée en vigueur de la réforme

	Niveau salarial 2021				
	25 000	40 000	55 000	70 000	86 040
Droit en vigueur : Rente par mois	103	430	863	1'295	1'758
<i>Différence de la rente par mois âge au moment de l'entrée en vigueur*</i>					
20 ans	188	109	114	118	123
25 ans	166	67	38	9	-22
30 ans	149	52	15	-21	-61
35 ans	133	36	-8	-52	-99
40 ans	112	18	-33	-85	-140
45 ans	91	0	-59	-118	-182
50 ans	65	-18	-81	-144	-211
55 ans	38	-36	-103	-169	-241
60 ans	22	-18	-53	-88	-125
65 ans	2	0	-3	-5	-7

Source : OFAS – calculs

* Les assurés âgés de 65 ans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme bénéficieront d'un taux de majoration de 13 %. Les assurés âgés de 60 ans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme bénéficieront d'un taux de majoration de 6,5 %. Et les assurés âgés de 55 ans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme ainsi que tous les assurés plus jeunes ne bénéficieront d'aucun supplément.

Comparé au tableau 2-2 du message, seuls les assurés de 65 et 60 ans subiraient une baisse des rentes légèrement inférieure. Les baisses de rentes les plus significatives toucheraient toujours les assurés qui auront 55 ans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme et ne feront ainsi plus partie de la génération transitoire. Ils pourraient ainsi voir leurs rentes dans le régime obligatoire LPP baisser de plus de 13 % en fonction de leur niveau salarial.

4.2 Vérification des calculs de l'ASA

L'ASA propose que les assurés qui partent à la retraite dans les 20 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme bénéficient de la garantie d'une rente minimale égale à la rente LPP (calculée selon le nouveau droit) plus un supplément de rente, dont le montant, le droit et la méthode de remboursement par le fonds de garantie LPP sont différents par rapport à la proposition du Conseil fédéral. Si la rente réglementaire est inférieure à cette garantie, le fonds de garantie LPP rembourse à l'institution de prévoyance le montant capitalisé de la différence entre la rente LPP plus le supplément et la rente réglementaire. Le financement de cette mesure doit intervenir de manière centralisé et solidaire. Selon ce modèle, le fonds de garantie LPP prélève des cotisations annuelles auprès de toutes les institutions de prévoyance affiliées. Selon les calculs de l'ASA, la cotisation annuelle serait de 0,4 % - 0,5 % des salaires LPP.

Afin de vérifier ces calculs, l'OFAS a procédé lui-même à une estimation des coûts. Les résultats sont indiqués dans le tableau suivant.

Tableau 9 : Coûts estimés¹⁰ de la mesure de compensation pour la génération transitoire selon la proposition de l'ASA

Années	Estimation des coûts moyens par an	
	en millions de francs (prix 2021)	en % de la somme des salaires coordonnés
2023 - 2027	850	0,40 %
2028 - 2032	650	0,30 %
2033 - 2037	400	0,17 %
2038 - 2042	200	0,08 %

Source : OFAS – calculs

L'échelonnement proposé des suppléments se reflèterait également dans l'évolution des coûts dans le temps. Dans ce contexte, l'estimation des coûts réalisée par l'ASA, à savoir 0,8 à 1 milliard de francs par an, semble généreuse. Ces chiffres suggèrent en effet qu'un taux de cotisation de 0,4 à 0,5 % suffirait à couvrir les coûts les plus élevés les cinq premières années. Il pourrait ensuite être abaissé progressivement.

5. Possibilité de financement des mesures en faveur de la génération transitoire par les provisions et conséquences des options de financement sur la garantie à long terme du degré de couverture

La diminution du taux de conversion LPP à 6,0 % n'aura pas des conséquences identiques pour toutes les institutions de prévoyance. Les capacités financières disponibles pour le financement des mesures de compensation et les conséquences dans une perspective à long terme de leur degré de couverture peuvent différer fortement. La situation des institutions de prévoyance proches du minimum LPP de secteurs économiques à faible valeur ajoutée et bas salaires est différente de celle des institutions très enveloppantes de secteurs économiques à haute valeur ajoutée avec des hauts salaires.

5.1 Institutions de prévoyance proches du minimum LPP

Pour les institutions de prévoyance LPP (ou proches du minimum LPP), la diminution du taux de conversion LPP de 6,8 % à 6,0 % devrait libérer une partie de la provision pour pertes sur retraite. Cependant, le montant nécessaire pour financer les mesures de compensation pour la génération transitoire dépend des mesures et de leur durée et n'a pas de lien direct avec l'éventuelle diminution de la provision pour pertes sur retraite.

Rien ne permet d'affirmer que toutes les institutions LPP ou proches du minimum LPP auraient suffisamment de moyens pour financer des mesures pour la génération transitoire, d'autant plus qu'elles se trouvent souvent dans une situation financière délicate à cause du niveau trop élevé des prestations légales et des rendements faibles. Elles ont un besoin accru de renforcer leurs autres provisions et réserves pour pouvoir faire face aux fluctuations des marchés financiers, à l'augmentation de la longévité et aux risques actuariels. La diminution du taux de conversion de 6,8 % à 6,0 % va diminuer un peu, mais pas supprimer la pression financière sur ces institutions de prévoyance, puisque le taux de 6 % reste élevé par rapport aux attentes de rendement et à l'espérance de vie.

Un financement décentralisé des mesures de compensation et excluant toute solidarité entre institutions de prévoyance comme proposé par l'ASIP ne permet pas de garantir que le financement de ces mesures soit abordable pour les institutions LPP ou proches du minimum LPP ainsi que pour les entreprises et les secteurs économiques concernés. Les employeurs affiliés à ces institutions de prévoyance

¹⁰ Les coûts ont été calculés en supposant que les suppléments ne seraient versés que pour les rentes de vieillesse, et non pour les rentes d'invalidité et les rentes de survivants. Les conditions d'octroi « durée d'assurance » et « perception de rente minimale » n'ont pas été prises en compte. Afin de capitaliser les subsides versés aux institutions de prévoyance concernées, le calcul a été réalisé avec un taux d'intérêt technique de 1,5 %

sont justement ceux qui disposent de peu de moyens financiers pour payer une cotisation supplémentaire qui couvre le coût de ces mesures. Si un financement supplémentaire de la part des employeurs n'était pas envisageable, ce seraient alors ces institutions de prévoyance qui devraient utiliser une partie de leurs réserves, le plus souvent déjà insuffisantes, pour financer les mesures pour la génération transitoire. Le financement se ferait au final au détriment de la stabilité des institutions de prévoyance concernées. Il s'en suivrait une évolution défavorable sur le long terme de leur degré de couverture.

5.2 Institutions de prévoyance très enveloppantes

Les institutions de prévoyance très enveloppantes ont réduit leurs taux de conversion ces dernières années, et continuent à les diminuer. Elles ont une grande marge de manœuvre dans la fixation des taux de conversion, leurs prestations étant nettement supérieures à celle prescrites par la LPP. Pour ces institutions de prévoyance, le passage du taux de conversion LPP de 6,8 % à 6,0 % ne devrait avoir aucune conséquence sur le niveau de leurs provisions pour pertes sur retraite.

Pour ce type d'institutions de prévoyance, les conséquences financières des mesures en faveur de la génération transitoire dépendent de la nature des mesures envisagées et de leur durée :

- La mesure transitoire proposée par l'ASIP (augmentation de l'avoir LPP des assurés qui partent à la retraite pendant les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la révision de la loi) avec financement décentralisé ne devrait avoir aucune conséquence financière pour les institutions de prévoyance très enveloppantes¹¹, ni au niveau des cotisations nécessaires, ni de l'évolution de leur degré de couverture.
- L'ASA propose un financement centralisé : toutes les institutions de prévoyance participent au financement de la mesure transitoire proposée¹² en cotisant au fonds de garantie LPP, mais seules celles qui doivent augmenter l'avoir LPP des assurés de la génération transitoire reçoivent un remboursement. Ce financement introduit une composante de solidarité des institutions de prévoyance très enveloppantes en faveur de celles très proches ou égales au minimum LPP, en particuliers celles avec une structure d'âge défavorable. Les institutions de prévoyance très enveloppantes avec une structure d'âge favorable vont verser des cotisations sans avoir droit à aucun remboursement du fonds de garantie LPP. Cette situation de solidarité se retrouve déjà maintenant avec les subsides pour structure d'âge défavorable (art. 58 LPP)¹³.
- Le supplément de rente proposé par le Conseil fédéral est financé par une cotisation de 0,5 % des salaires AVS, dont au moins la moitié à la charge des employeurs. Les employeurs de secteurs économiques à forte valeur ajoutée et hauts salaires ainsi que leur personnel vont contribuer d'une manière proportionnellement élevée par rapport au supplément de rente fixe qui sera versé à tous les assurés de la génération transitoire. Cette mesure n'aura aucune conséquence sur les engagements, ni sur l'évolution financière des institutions de prévoyance puisque le supplément de rente est financé de manière centralisé et en répartition par le fonds de garantie LPP.

6. Présentation des effets en cas de génération transitoire de 10, 15 et 20 ans sur le modèle ASIP

Les calculs suivants montrent les conséquences des différentes durées sur le modèle de l'ASIP. Selon ce modèle, un montant supplémentaire est crédité aux avoirs de prévoyance des assurés de la génération transitoire. Le facteur d'augmentation dépend de l'année du départ en retraite : pour la première année il correspond à 13 % et il diminue linéairement jusqu'à la fin de la période transitoire.

¹¹ L'augmentation de l'avoir LPP serait réalisée en appliquant le principe d'imputation, soit une modification de la répartition entre avoir LPP et part surobligatoire, sans aucune incidence financière

¹² Augmentation de l'avoir LPP des assurés qui partent à la retraite pendant la durée déterminée qui suit l'entrée en vigueur de la révision de la loi. L'ASA soutient la mesure proposée par l'ASIP, mais propose un financement centralisé

¹³ Le projet du Conseil fédéral prévoit d'ailleurs la suppression de ces subsides pour structure d'âge défavorable

En fonction du nombre d'années que durera la mesure de compensation pour la génération transitoire, des taux d'augmentation différents s'appliquent. La proposition initiale planchait sur une durée de 10 ans.

Tableau 10 : Augmentation de l'avoir vieillesse LPP selon le modèle de l'ASIP en cas de perception de la rente à l'âge de référence de 65 ans en fonction de la durée de la mesure et de l'âge au moment de l'entrée en vigueur de la réforme

Durée de la mesure	Âge au moment de l'entrée en vigueur de la réforme				
	65 ans	60 ans	55 ans	50 ans	45 ans
10 ans	13,00 %	6,50 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
15 ans	13,00 %	8,67 %	4,33 %	0,00 %	0,00 %
20 ans	13,00 %	9,75 %	6,50 %	3,25 %	0,00 %

Source : OFAS – calculs

Indépendamment de la durée de la mesure de compensation, l'augmentation pour les personnes partant à la retraite l'année de l'entrée en vigueur de la réforme se monterait à 13 %. Si la mesure de compensation durait 10, 15 ou 20 ans, le taux d'augmentation baisserait respectivement de 1,3, de 0,87 ou de 0,65 point de pourcentage par an.

Les coûts varient eux aussi en fonction de la durée de la mesure de compensation. L'estimation suivante des coûts se fonde sur les taux d'augmentation évoqués plus haut et sur l'hypothèse selon laquelle l'avoir-vieillesse obligatoire serait uniquement augmenté en cas de perception de la rente vieillesse, et non en cas de retrait en capital ou de perception d'une rente d'invalidité ou de survivants. Un éventuel avoir surobligatoire serait alors pris en compte, ce qui réduirait massivement les coûts. L'estimation des coûts se fonde en outre sur l'hypothèse selon laquelle la réforme entrera en vigueur en 2023 et que le processus d'épargne, à savoir la déduction de coordination et les bonifications de vieillesse, sera calculé conformément à la proposition de l'ASIP¹⁴.

Tableau 11 : Coûts estimés de la mesure de compensation pour la génération transitoire en fonction de la durée de la mesure

En millions de francs et en prix de 2021

Durée de la mesure	Par an moyenne 2023-2030	Total pour toute la durée de la mesure
10 ans	260	2 200
15 ans	330	3 200
20 ans	350	4 300

Source : OFAS – calculs

Les modélisations permettent de mettre en évidence les conséquences de la réforme sur les rentes du régime obligatoire LPP de la génération transitoire. Les calculs suivants se basent sur les taux d'augmentation indiqués plus haut. Ils se fondent en outre sur l'hypothèse selon laquelle la réforme entrera en vigueur en 2023 et que le processus d'épargne, à savoir la déduction de coordination et les bonifications de vieillesse, sera calculé conformément à la proposition de l'ASIP.

¹⁴ La déduction de coordination devra s'élever à 60 % du salaire AVS, mais à 21 510 francs tout au plus, et les bonifications de vieillesse à 9 % (pour les 20 à 34 ans), 12 % (35 à 44 ans) et 16 % (45 à 65 ans)

Tableau 12 : Conséquences pour les rentes de la génération transitoire dans le régime obligatoire LPP, en fonction de la durée de la mesure¹⁵

Âge 2023 Niveau sa- larial	Droit en vigueur	Durée : 10 ans		Durée : 15 ans		Durée : 20 ans	
	Rente	écart de rentes		écart de rentes		écart de rentes	
	En francs par mois	En francs par mois	En %	En francs par mois	En %	En francs par mois	En %
45 ans							
25 000	103	91	88,1 %	91	88,1 %	91	88,1 %
40 000	430	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
55 000	863	-59	-6,9 %	-59	-6,9 %	-59	-6,9 %
70 000	1 295	-118	-9,1 %	-118	-9,1 %	-118	-9,1 %
86 040	1 758	-182	-10,3 %	-182	-10,3 %	-182	-10,3 %
50 ans							
25 000	103	65	62,4 %	65	62,4 %	70	67,7 %
40 000	430	-18	-4,2 %	-18	-4,2 %	-5	-1,1 %
55 000	863	-81	-9,4 %	-81	-9,4 %	-56	-6,4 %
70 000	1 295	-144	-11,1 %	-144	-11,1 %	-106	-8,2 %
86 040	1 758	-211	-12,0 %	-211	-12,0 %	-161	-9,1 %
55 ans							
25 000	103	38	36,7 %	44	42,6 %	47	45,6 %
40 000	430	-36	-8,4 %	-19	-4,4 %	-11	-2,4 %
55 000	863	-103	-11,9 %	-70	-8,1 %	-53	-6,2 %
70 000	1 295	-169	-13,1 %	-121	-9,3 %	-96	-7,4 %
86 040	1 758	-241	-13,7 %	-175	-10,0 %	-142	-8,1 %
60 ans							
25 000	103	22	21,0 %	24	23,5 %	26	24,7 %
40 000	430	-18	-4,2 %	-9	-2,2 %	-5	-1,2 %
55 000	863	-53	-6,1 %	-36	-4,2 %	-28	-3,2 %
70 000	1 295	-88	-6,8 %	-63	-4,9 %	-51	-3,9 %
86 040	1 758	-125	-7,1 %	-92	-5,2 %	-75	-4,3 %
65 ans							
25 000	103	2	2,3 %	2	2,3 %	2	2,3 %
40 000	430	-0	-0,1 %	-0	-0,1 %	-0	-0,1 %
55 000	863	-3	-0,3 %	-3	-0,3 %	-3	-0,3 %
70 000	1 295	-5	-0,4 %	-5	-0,4 %	-5	-0,4 %
86 040	1 758	-7	-0,4 %	-7	-0,4 %	-7	-0,4 %

Source : OFAS – calculs

Les assurés qui auront moins de 45 ans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme (présumée en 2023) ne font partie de la génération transitoire dans aucune des variantes présentées ici. C'est la raison pour laquelle ils ne figurent pas dans le tableau.

¹⁵ Les modélisations sur lesquelles se fonde le calcul ainsi que des informations supplémentaires concernant les différentes colonnes peuvent être consultées en annexe du rapport n° 02