

Rapport 21 : Effets de seuil

1. Mandat

Lors de sa séance du 30 juin 2022, la commission a chargé l'administration d'analyser quels effets de seuil indésirables peuvent survenir avec les modèles du 14 et du 30 juin 2022 et de faire des propositions afin d'atténuer ces effets de seuil. L'administration devra notamment présenter un modèle dégressif de supplément et adapter les dispositions légales en conséquence.

2. Effets de seuil

Le modèle de la CSSS-E retenu en 2^e lecture, la proposition du 14 juin 2022 et celle du 30 juin 2022, font dépendre le droit à un supplément / à une augmentation de rente de la situation au moment du départ à la retraite :

- Pour le modèle de la **CSSS-E**, le droit à un supplément de rente dépend du niveau de **salaires** au moment de la retraite ;
- Pour les propositions du **14 et du 30 juin**, le droit à un supplément / une augmentation de rente dépend du niveau de **l'avoir de prévoyance** au moment de la retraite.

La définition de limites d'accès peut créer des **effets de seuil** et inciter les assurés à des choix individuels en matière d'activité ou de prévoyance, afin de pouvoir bénéficier d'un supplément / d'une augmentation de rente lors du départ à la retraite.

Les exemples 4 et 5, respectivement 8 et 9 du rapport No. 19¹, illustrent les effets de seuil, respectivement pour la proposition du 14 juin et pour le modèle de la CSSS-E. L'illustration des effets de seuil liés à la proposition du 30 juin se trouve dans les exemples 6 et 7 du rapport No. 20². Dans ces exemples, des différences relativement faibles au niveau des avoirs de prévoyance ou des salaires à la retraite, délimiteraient le droit au supplément, respectivement à l'augmentation de rente. Les assurés pourraient alors effectuer des choix individuels pour bénéficier d'un supplément ou d'une augmentation de rente, par exemple en effectuant moins de rachats, en choisissant des activités à revenus plus faibles peu avant la retraite ou en prenant une retraite anticipée.

Faire dépendre une prestation (supplément ou augmentation de rente) d'un montant-limite (avoir de prévoyance ou salaire à la retraite) induit par définition un effet de seuil. Si ces effets intrinsèques ne peuvent pas être complètement supprimés, il est cependant possible d'en atténuer la portée, en introduisant des critères dégressifs des montants-limites déterminants.

Le chapitre suivant présente des critères dégressifs pour les trois modèles.

¹ *Rapport 19 : Modèle de compensation selon la proposition du 14 juin 2022*

² *Rapport 20 : Modèle de compensation selon la proposition du 30 juin 2022*

3. Propositions d'échelonnements dégressifs

3.1 Modèle de la CSSS-E en 2^e lecture: échelonnement dégressif en fonction du salaire

Le modèle de la CSSS-E retenu en 2^e lecture prévoit déjà un critère d'éligibilité dégressif en fonction du salaire :

- Les assurés avec un salaire jusqu'à trois fois et demie la rente AVS maximale (100 380 francs) auraient droit à 100 % du supplément ;
- Les assurés avec un salaire compris entre trois fois et demie et cinq fois la rente AVS maximale (entre 100 380 francs et 143 400 francs) auraient droit à un supplément réduit ;
- Les assurés avec un salaire supérieur à cinq fois la rente AVS maximale (143 400 francs) n'auraient droit à aucun supplément de rente.

Le rapport No. 18³ présente l'échelonnement suivant des suppléments de rente selon le modèle de la CSSS-E :

Tableau 1 : Proposition d'échelonnement dégressif des suppléments de rente pour les salaires compris entre 100 380 francs et 143 400 francs – modèle CSSS-E en 2^e lecture

Salaire annuel en francs	Age dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme				
	Age hommes Age femmes	61 – 65 ans 60 – 64 ans	56 – 60 ans 55 – 59 ans	51 – 55 ans 50 – 54 ans	46 – 50 ans 45 – 49 ans
moins de 100 381		2 400	1 800	1 200	600
100 381 – 105 160		2 160	1 620	1 080	540
105 161 – 109 940		1 920	1 440	960	480
109 941 – 114 720		1 680	1 260	840	420
114 721 – 119 500		1 440	1 080	720	360
119 501 – 124 280		1 200	900	600	300
124 281 – 129 060		960	720	480	240
129 061 – 133 840		720	540	360	180
133 841 – 138 620		480	360	240	120
138 621 – 143 400		240	180	120	60
plus de 143 400		0	0	0	0

3.2 Proposition du 14 juin 2022 : échelonnement dégressif en fonction de l'avoir de prévoyance

Le modèle de compensation selon la proposition du 14 juin 2022 fait apparaître un effet de seuil, puisque le droit à un supplément ou à une augmentation de rente dépend de l'avoir de prévoyance au moment de la retraite :

- Tous les assurés avec un avoir de prévoyance au moment de la retraite jusqu'à deux fois et demie le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (215 100 francs)⁴ auraient droit à 100 % du supplément ;
- Les assurés dont l'avoir de prévoyance au moment de la retraite serait supérieur à deux fois et demie le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP⁵ auraient droit à une augmentation de rente selon le modèle du Conseil national (en tenant compte du subrogatoire, principe d'imputation).

³ Rapport 18 : Modèle de compensation retenu par la CSSS-E, Tableau 2. Des plus amples informations sur les conséquences financières du modèle retenu par la CSSS-E en 2^e lecture sont indiquées dans le Rapport 18

⁴ En 2022 : 2,5 fois 86 040 francs, ce qui correspond à un avoir de prévoyance de 215 100 francs

⁵ En 2022 : 215 100 francs

Les exemples 4 et 5 du rapport No. 19 illustrent cet effet de seuil : des différences relativement faibles au niveau des avoirs de prévoyance délimitent le droit à une augmentation de rente.

Une alternative possible pour diminuer cet effet de seuil consisterait à déterminer un échelonnement dégressif des suppléments de rente en fonction des avoirs de prévoyance à la retraite. Par analogie avec la proposition d'échelonnement dégressif du modèle de la CSSS-E en 2^e lecture, l'alternative pourrait être la suivante :

- Les assurés avec un avoir de prévoyance jusqu'à deux fois et demie le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : 215 100 francs) auraient droit à 100 % du supplément ;
- Les assurés avec un avoir de prévoyance compris entre deux fois et demie et cinq fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : entre 215 100 et 430 200 francs)⁶ auraient droit à un supplément réduit ;
- Les assurés avec un avoir de prévoyance supérieur à cinq fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : 430 200 francs) n'auraient droit à aucun supplément de rente.

L'échelonnement indiqué dans le Tableau 2 ci-dessous permettrait de remplacer la détermination d'un droit à un supplément ou à une augmentation de rente (selon le principe de l'imputation) par celui à un supplément de rente, complet ou réduit, en fonction de l'avoir de prévoyance. L'application pratique de ce modèle serait alors simplifiée.

Tableau 2 : Proposition d'échelonnement dégressif des suppléments de rente pour les avoirs de prévoyance compris entre 215 100 francs et 430 200 francs – modèle du 14 juin 2022 adapté

Avoir de prévoyance en francs	Age dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme			
	Age hommes Age femmes	61 – 65 ans 60 – 64 ans	56 – 60 ans 55 – 59 ans	51 – 55 ans 50 – 54 ans
moins de 215 101		2 400	1 800	1 200
215 101 – 239 000		2 160	1 620	1 080
239 001 – 262 900		1 920	1 440	960
262 901 – 286 800		1 680	1 260	840
286 801 – 310 700		1 440	1 080	720
310 701 – 334 600		1 200	900	600
334 601 – 358 500		960	720	480
358 501 – 382 400		720	540	360
382 401 – 406 300		480	360	240
406 301 – 430 200		240	180	120
plus de 430 200		0	0	0

Selon la statistique des nouvelles rentes, environ 25 % des nouveaux bénéficiaires de rente disposent, au moment de leur départ à la retraite, d'un avoir de prévoyance dans le 2^e pilier inférieur à deux fois et demie le montant limite selon l'art. 8, al. 1, LPP et toucheraient par conséquent le supplément de rente complet. Environ 25 % des nouveaux bénéficiaires de rente disposent, au moment de la retraite, d'un avoir de prévoyance compris entre deux fois et demie et cinq fois le montant limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : entre 215 100 et 430 200 francs). Ce groupe de bénéficiaires toucherait un supplément de rente réduit. Les 50 % restants disposent d'un avoir de prévoyance plus élevé et ne toucheraient pas de supplément de rente.

⁶ Soit le double du montant de l'avoir de prévoyance qui ouvre le droit à un supplément complet.

3.3 Proposition du 30 juin 2022: échelonnement dégressif en fonction de l'avoir de prévoyance

Tout comme la proposition du 14 juin 2022, le modèle de compensation selon la proposition du 30 juin 2022 fait apparaître un effet de seuil, puisque le droit à un supplément ou à une augmentation de rente dépend de l'avoir de prévoyance au moment de la retraite :

- Tous les assurés avec un avoir de prévoyance au moment de la retraite jusqu'à quatre fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : 344 160 francs) auraient droit à 100 % du supplément ;
- Les assurés dont l'avoir de prévoyance au moment de la retraite serait supérieur à quatre fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : 344 160 francs) auraient droit à une augmentation de rente selon le modèle du Conseil national (en tenant compte du subrogatoire, principe d'imputation).

Les exemples 6 et 7 du rapport No. 20 illustrent cet effet de seuil : des différences relativement faibles au niveau des avoirs de prévoyance délimiteraient le droit à un supplément de rente.

Tout comme pour la proposition du 14 juin, une alternative possible pour diminuer cet effet de seuil serait de déterminer un échelonnement dégressif des suppléments de rente en fonction des avoirs de prévoyance à la retraite. L'alternative pourrait être la suivante :

- Les assurés avec un avoir de prévoyance jusqu'à quatre fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : 314 160 francs) auraient droit à 100 % du supplément ;
- Les assurés avec un avoir de prévoyance compris entre quatre fois et six fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : entre 344 160 francs et 516 240 francs) auraient droit à un supplément réduit ;
- Les assurés avec un avoir de prévoyance supérieur à six fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : 516 240 francs) n'auraient droit à aucun supplément de rente.

Les limites de l'avoir de prévoyance de 344 160 et 516 000 francs, correspondant respectivement à quatre et six fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP, sont les mêmes que celles décrites dans le rapport No. 8⁷.

Un échelonnement tel que celui indiqué dans le Tableau 3 ci-dessous permettrait de remplacer la détermination du droit à un supplément ou à une augmentation de rente (selon le principe de l'imputation) par celui à un supplément de rente, complet ou réduit, en fonction de l'avoir de prévoyance.

⁷ Rapport 8 : *Modèles alternatifs pour les mesures de compensation*. La Variante 1 du Rapport n. 8 (chapitre 2.1) prévoit le droit à un supplément de rente complet pour un avoir de prévoyance jusqu'à 12 fois la rente AVS maximale (en 2022 : 12 fois 28 680 francs, soit 344 160 francs) et à un demi supplément de rente pour un avoir de prévoyance compris entre 12 et 18 fois la rente AVS maximale (en 2022 : entre 344 160 et 516 240 francs). La différence avec la Variante 1 du Rapport 8 est que pour des avoirs de prévoyance compris entre ces deux limites, il y aurait un échelonnement dégressif du supplément de rente, et non pas un demi supplément.

Tableau 3 : Proposition d'échelonnement dégressif des suppléments de rente pour les avoires de prévoyance compris entre 344 160 francs et 516 240 francs – modèle du 30 juin 2022 adapté

Avoir de prévoyance en francs Age hommes Age femmes	Age dans l'année de l'entrée en vigueur de la réforme			
	61 – 65 ans 60 – 64 ans	56 – 60 ans 55 – 59 ans	51 – 55 ans 50 – 54 ans	46 – 50 ans 45 – 49 ans
moins de 344 161	2 400	1 800	1 200	600
344 161 – 363 280	2 160	1 620	1 080	540
363 281 – 382 400	1 920	1 440	960	480
382 401 – 401 520	1 680	1 260	840	420
401 521 – 420 640	1 440	1 080	720	360
420 641 – 439 760	1 200	900	600	300
439 761 – 458 880	960	720	480	240
458 881 – 478 000	720	540	360	180
478 001 – 497 120	480	360	240	120
497 121 – 516 240	240	180	120	60
plus de 516 240	0	0	0	0

Selon la statistique des nouvelles rentes, environ 40 % des nouveaux bénéficiaires de rente disposent, au moment de leur départ à la retraite, d'un avoir de prévoyance dans le 2^e pilier inférieur à 4 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP et toucheraient par conséquent le supplément de rente complet. Environ 20 % des nouveaux bénéficiaires de rente disposent, au moment de la retraite, d'un avoir de prévoyance compris entre 4 et 6 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1, LPP (en 2022 : entre 344 160 et 516 240 francs). Ce groupe de bénéficiaires toucherait un supplément de rente réduit. Les 40 % restants disposent d'un avoir de prévoyance plus élevé et ne toucheraient pas de supplément de rente.

4. Conséquences financières des échelonnements dégressifs

Le rapport No. 18 indique les conséquences financières du modèle retenu par la CSSS-E en 2^e lecture, avec échelonnement dégressif des suppléments de rente en fonction du salaire.

Les conséquences financières des modèles selon les propositions du 14 et du 30 juin 2022 font respectivement l'objet des rapports 19 et 20. Pour ces deux propositions, le tableau suivant indique les conséquences financières de l'introduction de l'échelonnement dégressif proposé au chapitre 3 de ce rapport.

En appliquant les échelonnements dégressifs proposés (resp. tableau 2 et tableau 3 de ce rapport), les coûts totaux capitalisés des suppléments de rente en faveur des assurés de la génération transitoire passeraient :

- Pour le modèle de la proposition du 14 juin, de 11,9 à 11,3 milliards de francs (coûts totaux capitalisés pour les assurés qui arrivent à la retraite dans les 15 années qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme) ;
- Pour le modèle de la proposition du 30 juin, de 15,4 à 16,5 milliards de francs (coûts totaux capitalisés pour les assurés qui arrivent à la retraite dans les 20 années qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme).

La légère diminution de la somme des coûts totaux capitalisés pour le modèle du 14 juin est liée au fait que, selon le modèle de calcul, pour certains assurés l'augmentation de rente selon le principe de l'imputation aurait été supérieure au supplément de rente selon l'échelonnement proposé (cf. table 2).

Pour le modèle du 30 juin, l'échelonnement proposé (cf. table 3) conduit à une légère augmentation des coûts totaux sur la période de 20 ans. Les assurés avec un avoir de prévoyance compris entre 344 160 et 516 240 francs auraient droit à un supplément, certes réduit mais supérieur à une éventuelle augmentation selon le principe de l'imputation selon le modèle « original » du 30 juin 2022.

Tableau 4 : Dépenses annuelles et coûts totaux capitalisés des suppléments de rente pour la génération transitoire – modèles du 14 et du 30 juin adaptés

Estimations en milliards de francs et aux prix de 2022

Année	Modèle du 14 juin adapté		Modèle du 30 juin adapté	
	<i>Dépenses annuelles:</i> Valeur actuelle des augmentations de rente des nouveaux rentiers à la fin de l'année	<i>Coûts totaux capitalisés:</i> Valeur actuelle des augmentations de rente des nouveaux rentiers à la fin de l'année	<i>Dépenses annuelles:</i> Valeur actuelle des augmentations de rente des nouveaux rentiers à la fin de l'année	<i>Coûts totaux capitalisés:</i> Valeur actuelle des augmentations de rente des nouveaux rentiers à la fin de l'année
2024	0.9	0.9	1.2	1.2
2025	1.0	1.0	1.3	1.3
2026	1.0	1.0	1.3	1.3
2027	1.0	1.0	1.4	1.4
2028	1.1	1.1	1.4	1.4
2029	0.8	0.8	1.1	1.1
2030	0.8	0.8	1.1	1.1
2031	0.8	0.8	1.1	1.1
2032	0.8	0.8	1.0	1.0
2033	0.8	0.8	1.0	1.0
2034	0.5	0.5	0.7	0.7
2035	0.5	0.5	0.7	0.7
2036	0.5	0.5	0.6	0.6
2037	0.5	0.5	0.6	0.6
2038	0.5	0.5	0.6	0.6
2039			0.3	0.3
2040			0.3	0.3
2041			0.3	0.3
2042			0.3	0.3
2043			0.3	0.3
2044				
2045				
Total	11,3	11,3	16,5	16,5

5. Annexe (dispositions légales)

Modèle CSSS-E : échelonnement dégressif en fonction du salaire

Les dispositions légales pour ce modèle correspondent aux dispositions de la version de la CSSS-E du dépliant.

Modèle avec échelonnement dégressif en fonction de l'avoir de prévoyance

Partie 2a : Supplément à la rente de vieillesse

Art. 47c Droit au supplément à la rente de vieillesse

¹ Ont droit à un supplément à la rente de vieillesse les personnes de la génération transitoire qui :

...

e. ont au maximum un avoir de prévoyance qui ne doit pas être supérieur à 2,5 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1 au moment où elles font valoir leur droit à la rente de vieillesse.

^{1bis} Les personnes qui ne remplissent que les conditions de l'al. 1, let. a à d⁸ et qui ont un avoir de prévoyance supérieur à 2,5 fois mais au maximum équivalent à 5 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1 au moment où elles font valoir leur droit à la rente de vieillesse ont droit à un supplément réduit.

⁶ Il précise comment prendre en compte certains cas spéciaux dans le calcul des avoirs de prévoyance déterminants à l'al. 1, let. e et à l'al. 1^{bis} en particulier :

- a. quand il y a augmentation ou diminution de l'avoir de prévoyance dans les années précédant le départ à la retraite en raison de rachats, de versements anticipés ou en cas de divorce ;
- b. lorsque la personne est assurée auprès de plusieurs institutions de prévoyance ou détient des avoirs de libre passage ;
- c. quand la personne assurée perçoit de façon anticipée, ajourne ou perçoit en plusieurs étapes sa prestation de vieillesse ou perçoit une rente d'invalidité partielle.

Art. 47e : Titre ainsi que les al. 1 et 2 : comme dans la version CSSS-E

⁴ Le Conseil fédéral introduit une échelle dégressive pour déterminer le montant du supplément de rente pour les personnes qui ont un avoir de prévoyance supérieur à 2,5 fois mais au maximum équivalent à 5 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1 immédiatement avant le départ à la retraite.

Modèle avec échelonnement dégressif en fonction de l'avoir de prévoyance compris entre 344 160 francs et 516 240 francs

Partie 2a : Supplément à la rente de vieillesse

Art. 47c Droit au supplément à la rente de vieillesse

⁸ La précision « qui ne remplissent que les conditions de l'al. 1, let. a à d » est également valable pour le modèle de la CSSS-E.

¹ Ont droit à un supplément à la rente de vieillesse les personnes de la génération transitoire qui :

...

e. ont au maximum un avoir de prévoyance qui ne doit pas être supérieur à 4 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1 au moment où elles font valoir leur droit à la rente de vieillesse.

^{1bis} Les personnes qui ne remplissent que les conditions de l'al. 1, let. a à d et qui ont un avoir de prévoyance supérieur à 4 fois mais au maximum équivalent à 6 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1 au moment où elles font valoir leur droit à la rente de vieillesse ont droit à un supplément réduit.

⁶ Il précise comment prendre en compte certains cas spéciaux dans le calcul des avoirs de prévoyance déterminants à l'al. 1, let. e et à l'al. ^{1bis} en particulier :

- a. quand il y a augmentation ou diminution de l'avoir de prévoyance dans les années précédant le départ à la retraite en raison de rachats, de versements anticipés ou en cas de divorce ;
- b. lorsque la personne est assurée auprès de plusieurs institutions de prévoyance ou détient des avoirs de libre passage ;
- c. quand la personne assurée perçoit de façon anticipée, ajourne ou perçoit en plusieurs étapes sa prestation de vieillesse ou perçoit une rente d'invalidité partielle.

Art. 47e : Titre ainsi que les al. 1 et 2 : comme dans la version CSSS-E

⁴ Le Conseil fédéral introduit une échelle dégressive pour déterminer le montant du supplément de rente pour les personnes qui ont un avoir de prévoyance supérieur à 4 fois mais au maximum équivalent à 6 fois le montant-limite selon l'art. 8, al. 1 immédiatement avant le départ à la retraite.