

**Mesures propres à promouvoir l'emploi des travailleurs âgés,
en particulier nouvel échelonnement des bonifications de
vieillesse dans la prévoyance professionnelle**

**Rapport du Conseil Fédéral en réponse au postulat
Polla (02.3208) et à celui du groupe PDC (05.3651)**

Août 2006

1. Le point de la situation

Ce rapport constitue la suite donnée au postulat Polla (02.3208, adopté par le Conseil national le 21 juin 2002) et à celui du groupe PDC (05.3651, adopté par le Conseil national le 24 mars 2006). Alors que le postulat Polla demande aussi un examen général des mesures propres à favoriser l'accès à l'emploi et le maintien en exercice de personnes de plus de 55 ans, celui du groupe PDC se limite à demander l'examen d'alternatives au modèle actuel d'échelonnement des bonifications de vieillesse. Les deux postulats proposent, outre un échelonnement plus modéré des bonifications de vieillesse, qui devrait se traduire par une baisse des taux de cotisation des travailleurs âgés, d'examiner s'il est possible d'introduire un taux unique et indépendant de l'âge pour les cotisations des employés et des employeurs, ou du moins pour celles des employeurs.

Postulat Polla (02.3208) LPP. Mesures incitatives pour l'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans

Le Conseil fédéral est invité à proposer des modifications de la LPP qui permettent de favoriser l'accès à l'emploi et le maintien en emploi des personnes de plus de 55 ans. Il s'agirait notamment d'harmoniser les pourcentages du salaire coordonné correspondant aux bonifications de vieillesse entre les différentes classes d'âge, de façon que le taux appliqué à la classe d'âge au-dessus de 55 ans soit inférieur à ce qu'il est actuellement. La possibilité que le taux soit le même pour toutes les classes d'âge, en tous cas pour la part de l'employeur, devrait également être évaluée. Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur ces différentes possibilités et toutes autres mesures incitatives qui iraient dans le même sens, et/ou des propositions concrètes.

Postulat groupe démocrate-chrétien (05.3651) Bonification de vieillesse LPP. Améliorer les perspectives d'emploi des seniors

Nous demandons au Conseil fédéral de remettre au Parlement un rapport et des propositions de modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP); il examinera s'il faut dorénavant calculer les bonifications de vieillesse:

- en fixant un taux des cotisations des employeurs qui serait uniforme pendant toute la période de cotisation, mais en conservant la progression du taux des cotisations dues par les employés en fonction de la catégorie d'âges à laquelle ils appartiennent;
- ou en mettant en place une nouvelle grille des taux des cotisations, qui ferait apparaître un parallélisme entre les employeurs et les employés, mais qui déchargerait les plus âgés des salariés.

Les principes suivants continueront à s'appliquer:

- L'objectif visé par la LPP en matière d'épargne sera poursuivi ;
- La parité de la durée totale des cotisations (art. 66 LPP) restera assurée ;
- Les modifications proposées seront introduites sous la forme de dispositions transitoires qui ne devront modifier ni le capital vieillesse, ni l'objectif en matière d'épargne des assurés ;
- Aucune modification ne devra défavoriser les employés encore jeunes.

Le postulat Polla comme celui du PDC demandent un examen général des mesures propres à favoriser l'accès à l'emploi et le maintien en emploi des personnes de plus de 55 ans ; celui du groupe PDC se limite cependant à l'examen d'alternatives au système actuel d'échelonnement des bonifications de vieillesse. Outre l'exigence d'un échelonnement plus modéré, qui doit conduire à abaisser le taux de cotisations applicable aux seniors, les deux postulats proposent l'examen d'un taux de cotisations unique, indépendant de l'âge, applicable à l'employé et à l'employeur, ou au moins à l'employeur.

2. Encouragement de la participation des travailleurs âgés au marché du travail

Dans le contexte des mesures pour la politique de croissance décidées en février 2004, la législation sociale devra être complétée par des mesures visant à encourager la participation des seniors au marché du travail.

Il s'agit plus précisément des mesures suivantes :

- **Anticipation ou ajournement de la rente de vieillesse, partiel ou non** : dans le régime obligatoire du 2^e pilier aussi, les travailleurs âgés doivent pouvoir anticiper une demi-rente (au plus tôt à partir de 60 ans si le revenu de l'activité diminue d'un tiers) ou une rente de vieillesse complète dès 62 ans s'ils se retirent de la vie active. Inversement, il doit aussi être possible d'ajourner jusqu'à 70 ans le moment de toucher une rente de vieillesse ;
- **Possibilité de maintenir le niveau du salaire assuré** au niveau antérieur lorsqu'une réduction du taux d'occupation ou un changement de fonction devrait se répercuter sur le salaire ;
- **Liberté de choix entre la prestation de vieillesse et la prestation de libre passage**. Désormais, les règlements qui ne permettent pas aux assurés de plus de 65 ans de choisir librement entre ces prestations ne seront plus autorisés ;
- **Avoirs de vieillesse du régime obligatoire du 2^e pilier et du 3^e pilier : capitalisation et utilisation après 65 ans**. Les personnes de plus de 65 ans qui exercent une activité lucrative doivent pouvoir continuer à alimenter leurs avoires de vieillesse du régime obligatoire du 2^e pilier et du 3^e pilier si elles ont des lacunes de cotisations. De plus, elles doivent aussi pouvoir continuer à alimenter un compte de pilier 3a ou toucher leur avoir avec les avantages fiscaux inhérents à cette épargne. Jusqu'ici, la seule incitation consistait à adapter le taux de conversion applicable au régime obligatoire du 2^e pilier. Quant aux avoires du pilier 3a, il fallait impérativement les retirer dès l'âge de 65 ans atteint.

Ces mesures, à l'exception des propositions de solutions alternatives pour l'échelonnement des bonifications de vieillesse, répondent dans une large mesure aux exigences du postulat Polla. Les chapitres suivants de ce rapport ne traiteront donc plus que de ces alternatives.

3. *Echelonnement des bonifications de vieillesse*

3.1 *Réglementation actuelle*

Le régime obligatoire de la LPP repose sur un processus d'épargne prescrit par la loi ; il débute lorsque la personne assurée a 25 ans et dure 40 ans. C'est la période pendant laquelle se forme un avoir de vieillesse alimenté par des cotisations de l'employeur et de l'employé, qui constitue la base de la rente de vieillesse. L'avoir de vieillesse se compose des bonifications annuelles de vieillesse, des rachats et des intérêts. Dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, le montant des bonifications de vieillesse est défini par un pourcentage du salaire coordonné applicable à un segment d'âge de dix ans selon une échelle croissante (echelonnement des bonifications de vieillesse), conformément au tableau ci-dessous :

Classe d'âge	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64/65
Taux de bonification	7%	10%	15%	18%

Le modèle à l'origine de ces bonifications prévoyait un objectif d'épargne égal à 500 % du dernier salaire coordonné. Cet objectif avait été fixé à partir de l'hypothèse simplifiée de la règle d'or (évolution des salaires = évolution des taux d'intérêts). Dans ce cas, il suffit d'additionner les taux de bonification : $10 \times 7\% + 10 \times 10\% + 10 \times 15\% + 10 \times 18\% = 500\%$.

Il faut toutefois considérer que les taux de bonification ne correspondent pas nécessairement aux cotisations des salariés et des employeurs. Selon le droit en vigueur, les institutions de prévoyance décident de leur propre système de cotisation. La contribution de l'employeur doit cependant être au moins équivalente à la totalité des cotisations de l'ensemble de son effectif. La Statistique des caisses de pension de 2002 livre des données plus précises sur la fréquence des cotisations échelonnées (annexe, tableaux 1 à 4). En 2002, sur 3170 institutions de prévoyance offrant des prestations réglementaires, 1972 ou 62 % pratiquaient de fait l'échelonnement des cotisations pour les **employés**. Elles englobaient 2 237 494 des 3 311 378 assurés actifs qui leur étaient affiliés. Sur les 3170 institutions de prévoyance offrant des prestations réglementaires, 2052 ou 65 % pratiquaient l'échelonnement des cotisations pour les **employeurs**, ce qui touchait 2 237 494 assurés actifs sur 3 311 378. En outre, la part des institutions de prévoyance appliquant un financement échelonné pour les employeurs a augmenté ces dernières années. Par contre, on ne peut pas déduire de ces chiffres des précisions sur les caractéristiques de l'échelonnement, si bien qu'il n'est pas possible de mesurer le degré de la solidarité entre les classes d'âge. Indépendamment de cela, on peut cependant partir de l'idée que les travailleurs âgés représentent des coûts salariaux accessoires plus élevés en raison des importantes bonifications de vieillesse.

Trois exigences ont conduit au choix de la solution actuellement en vigueur :

- faire en sorte que la **génération d'entrée bénéficie de prestations aussi hautes que possible**. Une personne âgée de 45 ans en 1985 n'avait plus que 20 ans de cotisations devant elle (au lieu de 40) pour se constituer un capital de vieillesse, si possible conséquent. Avec les taux proposés de 15 % et de 18 %, l'objectif d'épargne se situait, comme aujourd'hui, à 330 % plutôt qu'à 250 % si le taux de bonification était uniforme. Ce qui veut dire que, en comparaison d'une génération ordinaire, la génération d'entrée obtenait les 2/3 de la prestation entière plutôt que la moitié seulement ;
- **ménager les caisses en primauté des prestations et leur mode de financement** : en effet, la caisse-type en primauté des prestations pratique un fort échelonnement des taux de primes selon l'âge : un taux indépendant de l'âge aurait compromis leur existence ;
- **éviter une accumulation trop importante de capital**. Si le système prévoit des bonifications de vieillesse croissantes, il immobilise moins de capitaux pour les assurés jeunes : selon l'échelonnement actuellement en vigueur, une personne de 45 ans a épargné en 20 ans 170 % de son avoir de vieillesse, tan-

dis qu'elle en aurait capitalisé par exemple 250 % si le taux (uniforme) était découplé de l'âge.

On peut dire en résumé qu'environ deux tiers des assurés actifs sont affiliés à des institutions de prévoyance qui connaissent l'échelonnement des cotisations des employés et/ou des employeurs. Cette proportion ne s'est que peu élevée de 1998 à 2002. On ne peut faire aucune statistique sur l'amplitude de l'échelonnement. Une étude (non représentative) réalisée par PRASA Hewitt (Pension Fund Survey/juin 2002) auprès de 200 caisses montre d'importantes différences entre celles qui pratiquent l'échelonnement. L'échelonnement – lié à l'âge – des taux de cotisations se justifie à l'heure actuelle par le fait qu'en principe, les jeunes assurés touchent un salaire inférieur à celui de leurs aînés, alors que dans le même temps, ils doivent assumer des charges familiales supérieures. Si le but visé est de ne pas restreindre le revenu disponible des jeunes assurés dans cette phase de vie par de lourdes cotisations, il faut en passer par un échelonnement des cotisations dépendant de l'âge. Ce traitement fondé sur l'âge reste compatible avec l'interdiction constitutionnelle de discrimination (art. 8, al. 2, Cst.).

3.2 Cotisations échelonnées : incidences sur la participation des seniors au marché du travail

Il est possible que l'échelonnement des bonifications de vieillesse dans la prévoyance professionnelle soit un facteur défavorable à l'emploi de seniors. Mais on ne sait en fait pas exactement quelle est son importance réelle sur le chômage ou le retrait du marché du travail de ce groupe d'assurés. Les études réalisées dans le cadre du rapport de recherche « assurance-vieillesse » ont mis à jour plusieurs autres effets, souvent contradictoires, autant du côté de l'offre que de la demande de travail :

Du côté de l'offre d'emploi, l'âge peut être par exemple aussi attaché à des facteurs positifs comme l'expérience et la fiabilité. Il semble que les politiques du personnel des entreprises réévaluent de manière positive l'apport des salariés âgés. L'importance des dernières années professionnelles dans la constitution du capital de prévoyance incite les salariés âgés à rester sur le marché du travail. Les décisions de pré-retraite dépendent notamment aussi d'autres dispositions réglementaires des institutions de prévoyance (âge réglementaire de la retraite, existence de rentes-ponts, niveau des prestations, etc.). Certains facteurs individuels tels que la santé jouent aussi un rôle dans la détermination du retrait du marché du travail. La preuve que d'autres facteurs que l'échelonnement des bonifications interagissent sur l'emploi se trouve dans le fait qu'en janvier 2006, le taux de chômage des 55-59 ans (3,2 %) était inférieur à celui des personnes de 30-34 ans (3,9 %). C'est pourquoi le Conseil fédéral, soucieux surtout de compenser le recul de la population active dû à l'évolution démographique, a décidé, dans le contexte des mesures pour la politique de croissance, prises en février 2004, de renforcer la participation des travailleurs âgés au marché du travail. Il s'agissait d'adapter les conditions cadres prévues par le droit des assurances sociales aux besoins des salariés âgés.

Déjà lors de l'introduction de la LPP, le risque de discrimination des travailleurs âgés sur le marché du travail avait été discuté, notamment le handicap que peuvent éventuellement représenter les bonifications de vieillesse élevées en fin de carrière,

synonymes d'importants coûts salariaux accessoires. C'est pourquoi un dispositif de compensation des risques a été créé en faveur des caisses qui présentent une structure d'âges défavorable, c.-à-d. un nombre d'assurés âgés supérieur à la moyenne. Ces dernières touchent des subsides du fonds de garantie dans la mesure où la somme des bonifications de vieillesse dépasse 14 % de la somme des salaires coordonnés correspondants (art. 58, al. 1, LPP). Si une institution de prévoyance ne comprend que des personnes de plus de 55 ans, la charge résultant des bonifications de vieillesse ne sera donc pas de 18 %, mais seulement de 14 % grâce à ces subsides.

3.3 Propositions de réformes débattues

L'idée d'un nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse a été longuement débattue, puis rejetée pour des raisons financières dans le contexte de la réduction du taux de conversion proposée dans la 1^{re} révision de la LPP. De son côté, le Conseil des Etats a examiné une initiative présentée par le canton du Jura (04.305 – LPP. Améliorer les perspectives d'emploi des « seniors ») à laquelle il n'a pas donné suite, le 16 mars 2005, en invoquant lesdits débats parlementaires, ainsi que les coûts supplémentaires qu'occasionnerait un réajustement de l'échelonnement des bonifications de vieillesse. La CSSS-N propose au Conseil national de rejeter cette initiative pour les mêmes motifs.

4. Modèles alternatifs de financement des bonifications de vieillesse

La constitution d'un avoir de vieillesse équivalant à 500 % du dernier salaire coordonné (si l'on admet le principe de la règle d'or, à savoir une évolution parallèle des salaires et des intérêts) peut se faire de diverses manières. Les modèles et leurs implications financières sont comparés ci-dessous à la réglementation actuelle.

Les modèles alternatifs jouent tous sur une tendance soit à relever le taux de bonification de vieillesse en début de carrière et à l'abaisser en fin de carrière, soit à l'unifier. Si les bonifications perçues au début de la constitution de l'avoir de vieillesse pèsent plus lourd, les intérêts seront plus élevés, mais, par contre, les cotisations sont calculées à partir d'un salaire dont le niveau est bien éloigné de ce qu'il sera en fin de carrière.

4.1 Echelonnement plus modéré des bonifications de vieillesse

L'initiative du canton du Jura propose un échelonnement plus doux des bonifications de vieillesse : ainsi, par comparaison avec le régime actuel, les jeunes travailleurs cotiseraient davantage, et les seniors cotiseraient moins.

Classe d'âge	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Régime en vigueur	7	10	15	18
Taux de bonification	8	12	14	16

L'avantage d'un échelonnement de moindre amplitude est d'éviter le handicap que pourraient subir les travailleurs âgés sur le marché du travail en raison du niveau des charges salariales. Compte non tenu des problèmes de la génération d'entrée, les inconvénients sont les effets sur les coûts, bien que ces derniers soient réduits par des allègements des primes de risque (cf. ch. 4.3). Les problèmes les plus importants sont

toutefois ceux de la période transitoire et de ses conséquences sur les coûts (cf. chap. 4.4 et 4.5). Par ailleurs, la solution que propose le postulat du groupe PDC pose certains problèmes spécifiques (cf. ch. 4.2).

4.2 Taux de bonification ou de cotisation indépendant de l'âge

Les deux postulats proposent d'unifier le taux de cotisation, soit pour les employeurs et pour les employés, soit au moins pour les employeurs. Toutefois, le groupe PDC s'écarte de la pratique actuelle et propose que le caractère paritaire du financement ne doive plus être garanti pour chaque exercice, mais globalement, pour l'ensemble de la phase active de l'assuré. Le système actuel est aisément réalisable et contrôlable pour les caisses de pension. Par contre, comment contrôler que la contribution de l'employeur remplisse l'exigence de parité sur l'ensemble d'une carrière ? La parité ne serait sans doute plus garantie. En effet, certains **employeurs** risqueraient fort de devoir déboursier nettement plus que la moitié des cotisations, par exemple ceux qui sont affiliés à des caisses de pension assurant de nombreux jeunes assurés et ceux qui sont actifs dans des secteurs caractérisés par de bas salaires. Certains **employés** courraient eux aussi le risque de payer plus que la moitié des cotisations : ce sont ceux qui sont assurés auprès de caisses de pension assurant de nombreux seniors.

4.2.1 Taux de bonification uniforme pour employés et employeurs

Le passage à un taux de cotisation unifié pour les employeurs permet de constituer l'avoir de vieillesse régulièrement durant l'ensemble de la phase active. Cela vaut aussi lorsque l'unification concerne employeurs et employés. Avec ce genre de solution, les seniors occasionneraient les mêmes coûts salariaux accessoires que les jeunes salariés.

Classe d'âge	Bonifications de vieillesse en %			
	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Régime en vigueur	7	10	15	18
Indépendant de l'âge	12.5	12.5	12.5	12.5

4.2.2 Taux de cotisation unifié pour les employeurs, échelonné pour les employés

Tandis que pour les employés, le taux applicable aux bonifications qui alimentent l'avoir de vieillesse reste échelonné, celui des employeurs est unifié. De ce fait, le pourcentage des coûts salariaux accessoires dont s'acquittent les employeurs n'est pas plus élevé pour un senior que pour un jeune travailleur. Le seul facteur propre à créer un écart en termes réels dans les charges salariales serait l'existence d'une grille de salaires qui tienne compte des années de service, le salaire progressant avec l'ancienneté.

Classe d'âge	Bonifications de vieillesse en %			
	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Régime en vigueur	7	10	15	18
Postulat groupe PDC				
- employés	3.5	5	7.5	9
- employeurs	6.25	6.25	6.25	6.25
-Total	9.75	11.25	13.75	15.25

Maintenir un taux de cotisation échelonné pour les employés et passer à un taux unique pour les employeurs pose le problème du régime transitoire (cf. ch. 4.4 et 4.5) et représente une forte ingérence dans l'autonomie de financement des caisses. Aux termes de l'art. 65 LPP, celles-ci règlent leur système de cotisation de telle manière que les prestations prévues par la présente loi puissent être fournies dès qu'elles sont exigibles. Cette prescription, si elle ne porte que sur les cotisations à la prévoyance vieillesse, obligerait à séparer la prime d'épargne de celle de risque, alors que de nombreuses caisses prélèvent aujourd'hui des cotisations globales. De plus, l'interdiction d'échelonner les cotisations des employeurs serait aussi en contradiction avec la pratique actuelle (voir les données statistiques dans l'annexe de ce rapport).

Enfin, notons que pour les caisses de pensions enveloppantes, qui offrent des prestations surobligatoires, il s'agit de savoir si le principe des cotisations indépendantes de l'âge vaut aussi pour l'assurance surobligatoire.

4.3 Coûts abstraction faite des questions liées à la génération d'entrée

Introduire un échelonnement plus doux des bonifications de vieillesse, implique de trouver une solution transitoire pour les assurés âgés si l'on ne veut pas compromettre les prestations. Une telle solution entraînera inévitablement des coûts supplémentaires (voir ch. 4.4).

Même si l'on fait abstraction des problèmes liés à la génération d'entrée, l'introduction d'un échelonnement plus doux ou de bonifications indépendantes de l'âge se traduira par une hausse des coûts, car le supplément de coûts que cela induira pour un effectif d'assuré comptant un grand nombre de jeunes sera supérieur à la réduction à laquelle s'attendre pour un effectif comptant de nombreux assurés âgés.

Si les effectifs d'assurés, ventilés par âge et par salaire, étaient également répartis, une modification de l'échelonnement des bonifications de vieillesse – l'objectif d'épargne restant inchangé et compte non tenu des difficultés de la génération d'entrée – demeurerait sans incidence sur les coûts. Mais il en va autrement.

Vu la structure des âges et celle des salaires des employés, il faut partir de l'idée que, l'effectif étant ventilé en classes d'âge regroupant cinq années de naissance, la somme des salaires coordonnés augmente jusqu'à 45 ans pour décroître ensuite. Les classes d'âge les plus nombreuses sont celles des 30 à 49 ans ; de 2010 à 2020, l'effectif de celle des 50 à 54 ans sera lui aussi nombreux. Mais comme le poids des classes d'âge des jeunes est nettement supérieur à celui des classes d'âge des seniors, la structure moyenne des âges et des salaires est plus « jeune », en moyenne nationale, que si la répartition était parfaitement égale. C'est pourquoi le taux moyen des bonifications de vieillesse¹ n'est pas de 12,5 % en 2006, mais de 11,8 % selon le droit en vigueur. Si l'on tient compte de ce mécanisme, les échelonnements plus faibles des propositions « canton du Jura » et « postulat PDC » débouchent aussi sur un taux de cotisation plus bas que le taux théorique moyen de 12,5 %. Avec ces propositions, le taux moyen correspondant est toutefois supérieur aux 11,8% actuels, ce qui se traduit, pour une

¹ Le taux moyen des bonifications de vieillesse correspond au rapport entre le montant total des bonifications de vieillesse et la somme des salaires assurés.

somme des salaires coordonnés légèrement supérieure à 112 milliards de francs en 2006, par un renchérissement des bonifications de vieillesse. En outre l'évolution démographique se traduit au fil du temps par des décalages des catégories d'âges. Pour 2030, par exemple, on aurait les valeurs suivantes :

T1 Coûts LPP supplémentaires en 2006 et en 2030 en millions de francs par rapport au droit en vigueur

	Taux moyen (en %) des bonifications de vieillesse selon l'âge 2006	Coûts supplémentaires en millions de francs 2006	Taux moyen (en %) des bonifications de vieillesse selon l'âge 2030	Coûts supplémentaires en millions de francs 2030
Régime en vigueur	11.81		11.89	
Initiative canton du Jura	12.12	350	12.14	276
Indépendant de l'âge	12.50	772	12.50	660
Postulat groupe PDC	12.16	386	12.20	330

Un échelonnement plus faible des bonifications de vieillesse ne se traduit pas seulement par des coûts supplémentaires pour les bonifications, il peut aussi en résulter une baisse des dépenses pour les primes de risque. Cela s'explique. En effet, le calcul du capital de couverture nécessaire pour une rente d'invalidité table sur l'avoir de vieillesse acquis, mais aussi sur les bonifications de vieillesse afférentes aux années futures (sans les intérêts) qui, au moment où l'invalidité survient, ne sont pas encore financées (art. 24, al. 3, let. b, LPP). Dans l'hypothèse d'une invalidité survenant lorsque l'assuré a 45 ans, les bonifications sont nettement plus élevées selon l'échelonnement actuel (15 % à 18 %) que ce ne serait le cas avec un échelonnement plus doux, par exemple 14 % ou 16 %, ou avec un taux unique, p. ex. 12,5 %.

Ces économies – on en est réduit à des estimations, faute de données précises – ne sont pourtant pas négligeables, elles peuvent représenter 40 à 60 % des coûts supplémentaires. Si l'on tient compte de cette compensation, les coûts supplémentaires sont nettement plus bas (voir tableau T1).

T2 Coûts LPP annuels supplémentaires effectifs en 2006, 2030 et 2045 (par comparaison au régime actuel)

Variantes	Coûts supplémentaires en millions de francs		
	2006	2030	2045
Initiative canton du Jura	210	142	63
Indépendant de l'âge	348	254	123
Postulat du groupe PDC	174	127	62

Si, en outre, on tient compte du fait que les coûts effectifs découlant du régime LPP surobligatoire ne devraient représenter qu'une petite moitié de ceux du régime LPP obligatoire présentés ici, il faut reconnaître que, compte non tenu de la génération d'entrée, les coûts supplémentaires ne sont pas exorbitants.

4.4 Nécessité d'une solution transitoire – incidences financières

Si l'on passait à un échelonnement plus doux ou à une prime indépendante de l'âge sans prévoir de réglementation transitoire, cela équivaldrait à manquer l'objectif de prestation pour tous les assurés âgés à ce moment-là. En effet, on créditerait ces assu-

rés de bonifications de vieillesse plus basses que selon le droit en vigueur ; à cela s'ajoute que ces mêmes assurés n'auraient pas bénéficié, dans leurs jeunes années, des bonifications plus élevées prévues par le nouveau dispositif pour les jeunes assurés. En fin de compte, ces assurés auraient capitalisé un avoir de vieillesse plus modeste et ils toucheraient donc de plus modestes prestations. Une solution transitoire destinée aux assurés âgés de la génération d'entrée s'impose pour éviter cet effet indésirable.

L'échelonnement prévu par l'initiative du canton du Jura permet d'illustrer ce propos. Tout assuré ayant 45 ans au moment où le nouvel échelonnement entre en vigueur ne peut plus profiter des taux de bonification de vieillesse plus élevés applicables aux jeunes : des bonifications de 7 % et 10 %, et non pas, comme le prévoit le nouvel échelonnement, de 8 % et 12 %, sont inscrites au crédit de son avoir de vieillesse. Si les bonifications ne sont que de 14 et 16 % jusqu'à 65 ans, au lieu de 15 et 18 %, l'objectif d'épargne n'atteindra que 470 % du dernier salaire coordonné, et non pas 500 % selon le modèle.

Ci-après un récapitulatif des différentes variantes en présence :

T3 Génération de transition : objectif d'épargne (avoir de vieillesse en % du salaire coordonné) lors du passage à la retraite, sans correction

Année de naissance	Age en 2006	Régime actuel	Jura	Indépendant de l'âge	Postulat PDC
1951	55	500	480	445	472.5
1961	45	500	470	420	460
1971	35	500	490	445	472.5
1981	25	500	500	500	500

Une réponse possible consisterait à n'appliquer les nouveaux taux de bonification qu'aux assurés qui entrent dans le régime LPP (solution dite « split », cf. ch. 4.5). Autrement dit, tous les salariés déjà soumis à la LPP lors de l'entrée en vigueur du nouvel échelonnement en restent aux taux valables jusqu'alors, ce qui implique temporairement pour les employeurs une double charge (taux de bonification plus élevés pour les jeunes assurés, taux inchangés mais élevés pour les anciens).

4.4.1 Echelonnement modéré des bonifications de vieillesse

Si l'on prenait l'échelonnement prévu par l'initiative du canton du Jura, on aurait pendant 20 ans les taux de 8 %, 12 %, 15 % et 18 %, ce qui donnerait un taux moyen de 12,70 % en 2006 et de 12,77 % en 2025. Durant ces 20 ans, les coûts supplémentaires occasionnés par les bonifications de vieillesse s'élèveraient à environ 1 milliard de francs par an dans le régime LPP obligatoire, tandis que les économies réalisées sur les prestations de risque ne dépasseraient guère 100 millions de francs par an. Les coûts supplémentaires effectifs se situeraient encore à 400 millions de francs au moins par an (compte tenu du surobligatoire existant).

4.4.2 Taux de cotisation unique pour l'employeur comme pour l'employé

Les conséquences seraient encore plus lourdes avec un taux de bonification indépendant de l'âge. Pendant les dix premières années (12,5 %, 12,5 %, 15 % et 18 %), les coûts supplémentaires se monteraient à environ 2 milliards de francs par an dans le régime LPP obligatoire ou à 1 milliard si l'on tient compte du régime surobligatoire. Pendant les 20 années suivantes (12,5 %, 12,5 %, 12,5 %, puis 18 %), les coûts supplémentaires annuels se monteraient à 1,5 milliard de francs (coûts LPP) et à 0,6 milliard de francs (coûts effectifs).

4.4.3 Taux de cotisation unique pour l'employeur, taux échelonné pour l'employé

Les taux de bonification de vieillesse pour l'assurance obligatoire à la charge de l'employeur pendant les dix premières années suivant la modification devraient rester à 7,5 % (45-54 ans) et à 9 % (55-64/65 ans), au lieu de passer à 6,25 %. Durant cette période, il s'agit ainsi pour l'employeur non pas d'un taux unique de 6,25 %, mais d'un échelonnement de 6,25 %, 6,25 %, 7,5 %, puis 9 %. Il en résulte alors des charges supplémentaires que l'on peut chiffrer à plus de 1 milliard de francs par année pour l'assurance obligatoire et à environ 500 millions de francs par année de charges effectives en tenant compte du régime surobligatoire. Pour les 20 années qui suivront les dix premières années précitées, l'échelonnement devra être de 6,25 %, 6,25 %, 6,25 %, puis 9 %, et les charges supplémentaires y relatives peuvent être chiffrées à 0,75 milliard de francs (régime obligatoire LPP) et à 0,3 à 0,35 milliard de francs (charges effectives).

Le tableau ci-dessous récapitule les coûts supplémentaires dans la LPP découlant de chacune de ces variantes. Les coûts supplémentaires effectifs (compte tenu du régime surobligatoire existant) se situeraient dans une fourchette de 40 à 45 % de ces montants.

T4 Cotisations supplémentaires à la LPP durant la période transitoire si l'on maintient l'objectif d'épargne (coûts supplémentaires des bonifications de vieillesse moins les économies sur l'assurance risque)

Année	Jura	Indépendant de l'âge	Postulat groupe PDC
2006	1 002	2 490	1 245
2015	883	2 360	1 180
2016	874	1 516	758
2025	814	1 536	768
2026	117	1 512	756
2035	128	1 171	586
2036	119	178	89
2044	64	116	58
2045	63	123	62

4.4.4 Répercussion au niveau de la Confédération, des cantons et des communes

Les cotisations supplémentaires à la prévoyance professionnelle peuvent être exonérées des impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Ceci a donc des répercussions sur les recettes fiscales. Seuls les modèles « Jura » et « Indépendant de l'âge » ont des répercussions fiscales pour les assurés puisque le « postulat CVP » maintient pour eux des taux de bonification identiques. Pour ce dernier modèle, l'entier des coûts supplémentaires est à la charge des employeurs qui bénéficient de réductions fiscales.

Année	Coûts en millions de francs			Imposition au niveau fédéral		
	Jura	Indépendant de l'âge	Postulat CVP	Jura	Indépendant de l'âge	Postulat CVP
2006	1'002	2'490	1'245	32'546	75'494	74'700
2015	883	2'360	1'180	28'681	71'552	70'800
2016	874	1'516	758	28'388	45'963	45'480
2025	814	1'536	768	26'439	46'570	46'080
2026	117	1'512	756	3'800	45'842	45'360
2035	128	1'171	586	4'158	35'503	35'160
2036	119	178	89	3'865	5'397	5'340
2044	64	116	58	2'079	3'517	3'480
2045	63	123	62	2'046	3'729	3'720

Impôts fédéraux

Le barème de l'impôt fédéral direct ainsi que la répartition des bonifications de vieillesse selon le revenu des assurés permettent d'évaluer un taux d'imposition fédéral total moyen (sur les années et par rapport aux bonifications de vieillesse supplémentaires) de 0,5% pour le modèle « Jura » resp. de 0,1% pour le modèle « Indépendant de l'âge » et entre 5% et 7% en moyenne pour les employeurs.

Jahr	Imposition au niveau cantonal et communal			Imposition globale		
	Jura	Indépendant de l'âge	CVP-Postulat	Jura	Indépendant de l'âge	CVP-Postulat
2006	55'398	125'215	74'700	87'944	200'709	149'400
2015	48'819	118'678	70'800	77'499	190'230	141'600
2016	48'321	76'235	45'480	76'709	122'199	90'960
2025	45'004	77'241	46'080	71'443	123'811	92'160
2026	6'469	76'034	45'360	10'269	121'876	90'720
2035	7'077	58'886	35'160	11'234	94'389	70'320
2036	6'579	8'951	5'340	10'444	14'348	10'680
2044	3'538	5'833	3'480	5'617	9'350	6'960
2045	3'483	6'185	3'720	5'529	9'915	7'440

Impôts cantonaux et communaux

Les modèles proposés ont également une influence sur les impôts directs des cantons et des communes. Les barèmes d'imposition des cantons et de leurs chefs-lieux ainsi que la répartition des bonifications de vieillesse selon le revenu des assurés permettent d'évaluer un taux total d'imposition moyen (sur les années et par rapport aux bonifications de vieillesse supplémentaires), tant pour les cantons que pour les communes de 5% pour le modèle « Jura » resp. de 4% pour le modèle « Indépendant de l'âge » pour les assurés et entre 5% et 7% pour les employeurs.

Comme les coûts varient fortement d'une année à l'autre en raison de la période de transition, le manque de recettes fiscales est important en 2006 (estimé entre 90'000 francs et 200'000 francs selon le modèle), il est réduit en 2035 (estimé entre 11'000 francs et 95'000 francs). Lorsque les modèles ont atteint leur équilibre dès 2045, le manque de recettes fiscales globales en francs n'est pas très élevé et se situe annuellement aux environs de 7'000 à 10'000 francs selon le modèle.

4.5 Prolongement des délais transitoires

On peut atténuer les répercussions financières d'une réglementation transitoire en introduisant par étapes le nouvel échelonnement du taux de bonification pour les jeunes

assurés. Une possibilité consisterait à passer progressivement, sur une période de 40 ans, de l'échelonnement actuel à l'échelonnement visé, éventuellement en subdivisant les quatre classes d'âge. Dans l'initiative du Jura, par exemple, l'échelonnement peut prendre les valeurs de **7 %/ 8 %/ 10 %/ 12 %/ 14 %/ 15 %/ 16 %/ 18 %** pour une génération transitoire.

On évoque aussi souvent l'idée d'un « split » consistant à maintenir les taux en vigueur pour la génération d'entrée et à réserver les nouveaux taux aux jeunes nouvellement assujettis à la LPP. Il en résulterait des coûts supplémentaires moindres, mais à assumer pendant une plus longue période.

T5 Coûts supplémentaires LPP en millions de francs pendant la période transitoire (exemples : initiative du canton du Jura et taux de cotisation unique pour employeur et employé)

	Jura			Taux de cotisation unique pour employeurs et employés		
	Introduction immédiate des taux plus élevés pour les jeunes	Introduction progressive	Split	Introduction immédiate des taux plus élevés pour les jeunes	Introduction progressive	Split
2006	1002	522	27	2490	1069	149
2015	883	447	303	2360	1443	1665
2016	874	530	365	1516	1598	1744
2025	814	469	901	1536	1559	2326
2026	117	471	866	1512	1616	2222
2035	128	425	511	1171	1367	1250
2036	119	411	451	178	1256	1092
2044	64	120	91	116	262	190
2045	63	63	63	123	123	123

Aucune des deux approches ne permet réellement de résoudre ce problème. L'introduction progressive semble très difficile à réaliser pour des raisons d'ordre administratif, mais aussi parce que si la charge supplémentaire (> 100 millions) est deux fois moins lourde au début qu'avec l'introduction immédiate, elle dure en revanche plus longtemps.

Selon la variante « split », la charge est tout d'abord très modeste, mais elle augmente ensuite très fortement pour atteindre des montants de plus de 600 millions de francs dans le régime LPP obligatoire entre 2020 et 2032.

5. Conclusion

Le présent rapport présente plusieurs alternatives d'échelonnement des bonifications de vieillesse. Le but principal de cette démarche est de promouvoir la participation des employés âgés au marché du travail via la prévoyance professionnelle.

Or les résultats de cette étude montrent qu'à moyen terme, il ne faut pas attendre d'un réajustement de l'échelonnement qu'il améliore sensiblement la situation des seniors sur le marché de l'emploi. En effet, il faut en tous les cas escompter d'importants coûts supplémentaires de l'ordre de 800 millions à 2 milliards de francs par an pendant une période transitoire nécessaire de 10 à 20 ans, selon le modèle choisi.

Ce qui s'avère particulièrement problématique, c'est que le maintien de l'objectif de prévoyance de 500 % du dernier salaire assuré requiert pendant une période transitoire d'une génération, en termes de vie professionnelle, la gestion de deux réglementations de front et génère d'importants coûts supplémentaires à la charge, selon le système adopté, des employeurs ou des employés. Chacun des modèles étudiés se traduit en fin de compte par un alourdissement des charges pesant sur les jeunes assurés alors que ceux-ci touchent en général des salaires plus bas et qu'ils doivent en outre assumer des charges de famille.

Le Conseil fédéral est d'avis que pour promouvoir la participation des travailleurs âgés au marché du travail, il est plus efficace, à moyen terme, de prendre les mesures visant à assouplir les conditions cadres dans les 1^{er} et 2^e piliers évoquées au ch. 2 du présent rapport. La mise en œuvre de ces mesures sera intégrée dans la 11^e révision de l'AVS et dans la prochaine révision de la LPP, axée sur une réforme structurelle de la prévoyance professionnelle.

** ** * * * * * * * * * * * * * * * *

Annexe:**Cotisations des assurés**

T1: Nombre d'institutions de prévoyance et d'assurés actifs selon l'échelonnement des cotisations des assurés, institutions de prévoyance réglementaires seulement, Statistique 2002 des caisses de pension

Type d'institution	Avec échelonnement des cotisations des assurés		Sans échelonnement des cotisations des assurés		Total	
	Caisses	Assurés actifs	Caisses	Assurés actifs	Caisses	Assurés actifs
IP autonome (sans réassurance)	241	556 823	216	586 319	457	1 143 142
IP autonome (avec réassurance)	353	228 091	230	222 388	583	450 479
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par l'IP)	450	76 613	217	141 065	667	217 678
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par une compagnie d'assurance)	555	273 768	182	12 845	737	286 613
IP collective	358	1 101 347	262	103 973	620	1 205 320
Institution d'épargne	15	852	91	7'294	106	8 146
Total	1 972	2 237 494	1 198	1 073 884	3 170	3 311 378

T2: Répartition des institutions de prévoyance et des assurés actifs selon l'échelonnement des cotisations des assurés, institutions de prévoyance réglementaires seulement, Statistique 2002 des caisses de pension

Type d'institution	Avec échelonnement des cotisations des assurés		Sans échelonnement des cotisations des assurés	
	Caisses	Assurés actifs	Caisses	Assurés actifs
IP autonome (sans réassurance)	53%	49%	47%	51%
IP autonome (avec réassurance)	61%	51%	39%	49%
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par l'IP)	67%	35%	33%	65%
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par une compagnie d'assurance)	75%	96%	25%	4%
IP collective	58%	91%	42%	9%
Institution d'épargne	14%	10%	86%	90%
Total	62%	68%	38%	32%

Cotisations des employeurs

T3: Nombre d'institutions de prévoyance et d'assurés actifs selon l'échelonnement des cotisations des employeurs, institutions de prévoyance réglementaires seulement, Statistique 2002 des caisses de pension

Type d'institution	Avec échelonnement des cotis. des employeurs		Sans échelonnement des cotis. des employeurs		Total	
	Caisses	Assurés actifs	Caisses	Assurés actifs	Caisses	Assurés actifs
IP autonome (sans réassurance)	231	556 823	226	586 319	457	1 143 142
IP autonome (avec réassurance)	359	228 091	224	222 388	583	450 479

IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par l'IP)	473	76 613	194	141 065	667	217 678
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par une compagnie d'assurance)	568	273 768	169	12 845	737	286 613
IP collective	403	1 101 347	217	103 973	620	1 205 320
Institution d'épargne	18	852	88	7 294	106	8 146
Total	2 052	2 237 494	1 118	1 073 884	3 170	3 311 378

T4: Répartition des institutions de prévoyance et des assurés actifs selon l'échelonnement des cotisations des employeurs, institutions de prévoyance réglementaires seulement, Statistique 2002 des caisses de pension

Type d'institution	Avec échelonnement des cotis. des employeurs		Sans échelonnement des cotis. des employeurs	
	Caisses	Assurés actifs	Caisses	Assurés actifs
IP autonome (sans réassurance)	51%	49%	49%	51%
IP autonome (avec réassurance)	62%	51%	38%	49%
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par l'IP)	71%	35%	29%	65%
IP semi-autonome (les rentes de vieillesse sont garanties par une compagnie d'assurance)	77%	96%	23%	4%
IP collective	65%	91%	35%	9%
Institution d'épargne	17%	10%	83%	90%
Total	65%	68%	35%	32%