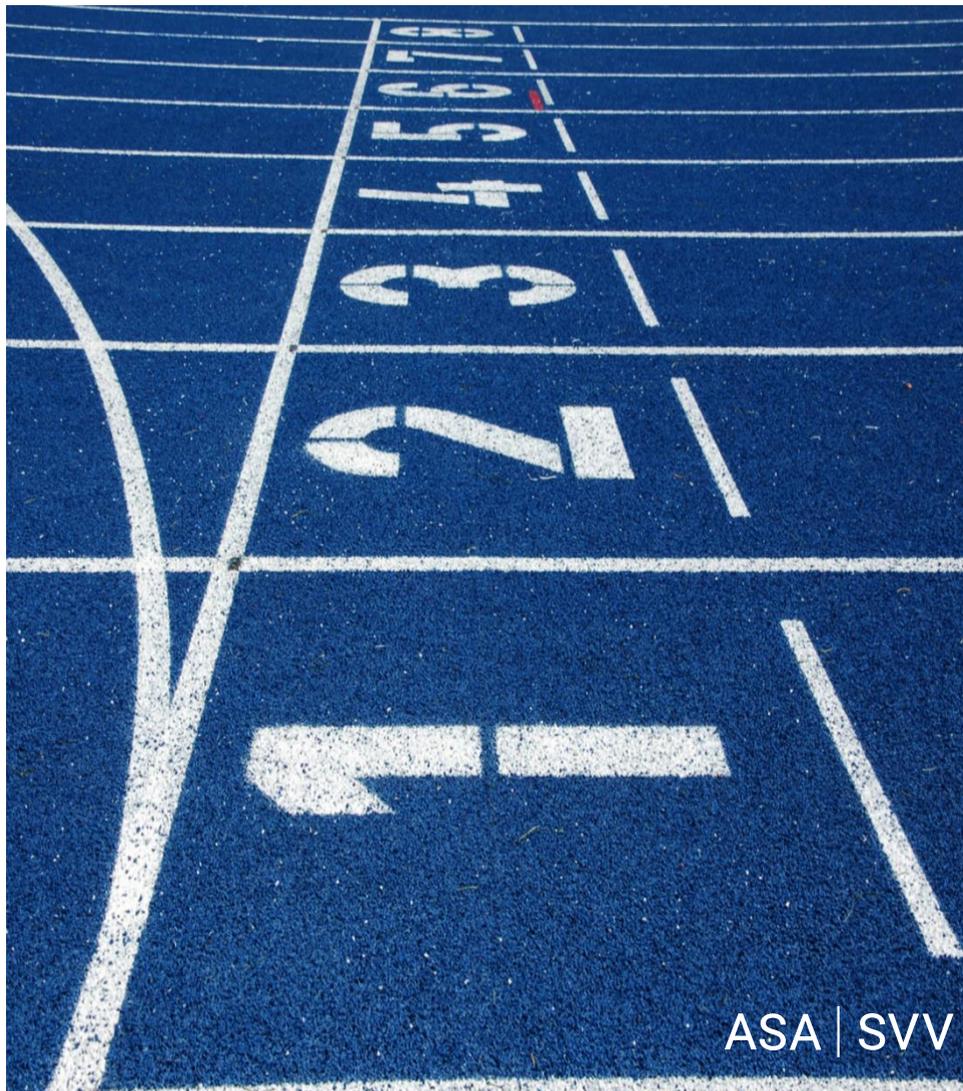


Session d'été 2022

N° 3/2022, 19 mai 2022



ASA | SVV

Lettre de session de l'ASA

Session d'été 2022

Conseil des États

Date	N°	Objet parlementaire	Recommandation	Page
13.06	21.3440	Po. Rieder. Financer l'AVS au moyen d'une taxe sur les transactions financières	Rejet	–
14.06	20.089	Réforme LPP	Adoption selon les explications	3
	20.4078	Mo. Conseil national (Silberschmidt). Déficit net nul en 2050. Fixer également pour l'AVS un objectif de développement durable	Adoption	–

Conseil national

Date	N°	Objet parlementaire	Recommandation	Page
30.05	21.077	Loi fédérale sur l'imposition des rentes viagères et des formes de prévoyance similaires	Adoption	9

Interventions parlementaires de catégorie IV

N°	Objet parlementaire	Recommandation	Page
20.3840	Mo. Birrer-Heimo. Pour une assurance épidémie ou pandémie obligatoire	Rejet	11
20.3846	Postulat Birrer-Heimo. Préciser dans la loi les obligations incombant à l'assureur en cas d'épidémie ou de pandémie	Rejet	13

20.089 Réforme LPP. Loi fédérale

La CSSS-E a approuvé la réforme le 26 avril 2022 lors du vote sur l'ensemble – avec plusieurs divergences par rapport aux décisions du Conseil national – par 10 voix contre 0 et 3 abstentions.

Recommandation et propositions de l'Association Suisse d'Assurances ASA

C'est la mesure pour la génération transitoire qui est ici au premier plan. À ce sujet, l'ASA formule les recommandations suivantes :

- **Génération transitoire (art. 47b LPP)** : se conformer à l'avis de la CSSS-E
- **Droit à des prestations (art. 47c LPP)** : se conformer à l'avis de la Minorité II (= Conseil national, avec adaptations)
- **Prestations (art. 47e LPP)** : se conformer à l'avis de la Minorité II (= Conseil national, avec adaptations)
- **Financement (art. 47f LPP)** : application du principe de répartition de la valeur de la rente

Concernant le processus d'épargne, l'ASA propose :

- **Âge au début de l'épargne (art. 7 al. 1 LPP)** : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)
- **Déduction de coordination (art. 8 al. 1 LPP)** : se conformer à l'avis du Conseil fédéral et du Conseil national
- **Salaires coordonnés minimaux (art. 8 al. 2 LPP)** : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)
- **Bonifications de vieillesse (art. 16 LPP)** : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= Conseil fédéral)

Concernant différents autres éléments de la réforme, l'ASA propose :

- **Seuil d'entrée (art. 2 al. 1 LPP)** : se conformer au droit en vigueur
- **Rapport du Conseil fédéral pour la détermination du taux de conversion (art. 14 al. 3 LPP)** : se conformer à l'avis de la CSSS-E
- **Indépendants (art. 44 al. 1 LPP)** : se conformer à l'avis du Conseil national.
- **Cumul d'emplois (art. 46 al. 1 LPP)** : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)

- **Maintien de la prévoyance au niveau du dernier gain assuré (art. 47a^{bis} LPP) :** se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)
- **Subsides pour structure d'âge défavorable (art. 58 LPP) :** supprimer (= Conseil fédéral)
- **Rachat jusqu'à hauteur des prestations réglementaires (art. 79b LPP) :** biffer (= droit en vigueur)

Analyse

Réforme incontournable et toujours aussi urgente

La réforme tient compte des éléments incontournables au regard de la situation initiale, à savoir la réduction du taux de conversion LPP à 6,0 pour cent et l'introduction d'une contribution de financement visant à compenser les pertes découlant de la conversion en rentes. Elle atteint l'objectif du maintien du niveau des prestations ainsi que celui de l'amélioration des prestations versées aux personnes assurées selon le minimum LPP et celles proches de la LPP par le renforcement du processus d'épargne et la mesure pour la génération transitoire.

Recommandations et propositions dans le détail

Vous trouverez ci-après des informations complémentaires relatives aux recommandations relatives à la génération transitoire ((1)-(4)) ainsi qu'aux propositions portant sur le processus d'épargne ((5)-(8)) et divers autres éléments de réforme ((9)-(15)).

(1) Génération transitoire (art. 47b LPP)

Recommandation de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E

L'ASA recommande une génération transitoire comprenant les personnes qui atteindront l'âge ordinaire de la retraite dans les 20 premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, ceci afin d'éviter autant que possible les pertes de prestations.

(2) Droit à des prestations (art. 47c LPP)

Recommandation de l'ASA : se conformer à l'avis de la Minorité II (= Conseil national)

La part accrue des prestations perçues sous forme de rente (let. d) demandée par la CSSS-E est manifestement liée au fait qu'avec le supplément de rente envisagé par la CSSS-E, il en résulte dans de nombreux cas des prestations plus élevées qu'avec l'augmentation des rentes de vieillesse LPP avec imputation de prestations subobligatoires prévue par le Conseil national. Au regard de la recommandation relative à l'art. 47e LPP (voir ci-dessous), il faut renoncer à un taux de perception des rentes supérieur.

L'art. 47c al. 2 LPP doit être adapté en ce sens que le droit au relèvement de la rente de vieillesse entraîne une expectative de prestations pour survivants proportionnellement plus élevées.

(3) Prestations (art. 47e LPP)

Recommandation de l'ASA : se conformer à l'avis de la Minorité II (= Conseil national, avec adaptations)

Au lieu du supplément de rente prévu par la CSSS-E, l'ASA recommande l'augmentation de la rente de vieillesse LPP dans le respect des prétentions surobligatoires, c'est-à-dire l'application du principe dit de l'imputation. Ce dernier doit néanmoins être adapté de sorte que la part des ayants droit soit supérieure à celle ressortant du modèle du Conseil national et inférieure à celle du modèle de la CSSS-E.

Conformément à sa recommandation portant sur l'art. 47b LPP, l'ASA préconise une augmentation de la rente de vieillesse LPP – en application du principe de l'imputation – pour les personnes qui atteindront l'âge de la retraite entre 16 et 20 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

(4) Financement (art. 47f LPP)

Recommandation de l'ASA : application du principe de répartition de la valeur de la rente

Le principe de répartition de la valeur de la rente (c'est-à-dire apports dans l'avoir de vieillesse LPP à concurrence du droit capitalisé au relèvement de la rente de vieillesse LPP) est conforme à la logique du système ; ce qui n'est pas le cas du système de la répartition des dépenses (contraire à la logique de la LPP). Le financement doit être limité à la durée de la génération transitoire.

Afin de ne pas pénaliser les institutions de prévoyance et les branches économiques particulièrement touchées par la réforme, les prestations pour la génération transitoire devraient être financées de manière centralisée par des contributions versées au fonds de garantie LPP par l'ensemble des institutions de prévoyance.

(5) Âge de début de l'épargne (art. 7 al. 1 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)

L'avancement du processus d'épargne à l'âge de 20 ans décidé par le Conseil national ne manquerait pas de provoquer un emballement immédiat des coûts de la réforme, mais ne porterait ses fruits en termes de prestations que plusieurs décennies plus tard.

(6) Déduction de coordination (art. 8 al. 1 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis du Conseil fédéral et du Conseil national

Combinée aux bonifications de vieillesse de 9% et 14% (art. 16 LPP), la réduction de moitié de la déduction de coordination qui passe ainsi des 25 095 CHF actuels à 12 548 CHF permet d'atteindre l'objectif du maintien du niveau des prestations, voire son amélioration, pour les bas revenus. L'ASA estime néanmoins qu'une décision d'abaisser la déduction de coordination à désormais 15% du salaire AVS, comme le propose la CSSS-E, pourrait également être acceptée dans la mesure où cela permettrait d'améliorer la situation des personnes cumulant plusieurs emplois.

(7) Salaire coordonné minimal (art. 8 al. 2 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)

Renoncer au salaire coordonné minimal de 3585 CHF se traduirait par des contrats d'assurance avec un mauvais rapport coûts/utilité.

(8) Bonifications de vieillesse (art. 16 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= Conseil fédéral)

Des bonifications de vieillesse de 9% (à partir de 25 ans) et de 14% (à partir de 45 ans) combinées à la réduction de moitié de la déduction de coordination (art. 8 al. 1 LPP) permettent d'atteindre l'objectif du maintien du niveau des prestations, voire de leur amélioration pour les bas revenus.

(9) Seuil d'entrée (art. 2 al. 1 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer au droit en vigueur

L'ASA préconise de conserver le seuil d'entrée actuel établi à 21 510 CHF. L'ASA estime néanmoins qu'un abaissement de ce seuil à désormais 17 208 CHF, comme le propose la CSSS-E, serait également compréhensible.

(10) Rapport du Conseil fédéral pour la détermination du taux de conversion (art. 14 al. 3 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E

L'ASA accepte que le Conseil fédéral établisse le rapport sans impliquer d'autres cercles. Toutefois, si d'autres acteurs devaient être consultés, il faudrait que l'ASA en fasse partie.

(11) Indépendants (art. 44 al. 1 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis du Conseil national.

L'ASA soutient la proposition en vertu de laquelle les indépendants peuvent se faire assurer auprès de l'institution de prévoyance de leur choix pour autant que les dispositions réglementaires de celle-ci le prévoient.

(12) Cumul d'emplois (art. 46 al. 1 LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E (= droit en vigueur)

Toute amélioration éventuelle de la situation de personnes au service de plusieurs employeurs devrait être possible, comme le propose la CSSS-E, par l'abaissement du seuil d'entrée à 17 208 CHF (art. 2, al. 1, LPP) et/ou de la déduction de coordination à 15% du salaire AVS (art. 8, al. 1 LPP).

(13) Maintien de la prévoyance au niveau du dernier gain assuré (art. 47a^{bis} LPP)

Proposition de l'ASA : se conformer à l'avis de la CSSS-E

À l'heure actuelle, le maintien de la couverture du gain assuré antérieur est possible (art. 33a LPP) ; cette mesure avait été introduite dans le but de permettre aux personnes assurées de compenser dans une certaine mesure les réductions de salaire après 58 ans en acquittant elles-mêmes des cotisations plus élevées afin que leurs prestations de prévoyance ne soient pas réduites. En revanche, les jeunes assurés dont le salaire est temporairement réduit ont la possibilité de verser ultérieurement des contributions de rachat et de financer ainsi « a posteriori » les contributions d'épargne temporairement réduites.

(14) Subsidés pour structure d'âge défavorable (art. 58 LPP)

Proposition de l'ASA : supprimer

Ces subsidés ne sont plus nécessaires du fait des nouvelles bonifications de vieillesse de 9% et 14% qui sont plus linéaires.

(15) Rachat jusqu'à hauteur des prestations réglementaires (art. 79b LPP)

Proposition de l'ASA : biffer (= se conformer au droit en vigueur)

Un « rachat jusqu'à hauteur des prestations réglementaires maximales » n'est pas conforme à l'idée de la LPP et ne permet pas non plus à la réforme d'atteindre ses objectifs.

21.077 Loi fédérale sur l'imposition des rentes viagères et des formes de prévoyance similaires

Lors de sa séance des 5 et 6 mai 2022, la CER-N a examiné le projet et a décidé d'entrer en matière par 15 voix contre 4 et 3 abstentions. Lors du vote sur l'ensemble, la CER-N a également approuvé le projet, ceci de manière nette et sans introduire de divergences par rapport au Conseil des États.

Position de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA recommande l'adoption du projet.

Analyse

Concernant les paiements issus des rentes viagères, 60 pour cent ont aujourd'hui valeur de revenus non imposables à titre de remboursement de capital et 40 pour cent sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre de rendement des avoirs. Cette part forfaitaire des rendements est trop élevée du point de vue économique et génère une imposition particulièrement excessive. En conséquence, le Tribunal fédéral a remis en cause à maintes reprises la constitutionnalité de l'imposition actuellement appliquée aux rentes viagères. En outre, la valeur de rachat de la rente viagère est assujettie à l'impôt anticipé, et les primes uniques finançant les assurances de rente viagère sont soumises à un droit de timbre de 2,5 pour cent. Les souscriptions d'assurances de rente viagère marquent désormais le pas du fait de cette imposition multiple et, en particulier, du niveau trop élevé de la part forfaitaire du rendement de leurs avoirs. Ceci ne saurait être voulu, ni en termes de politique sociale ni de politique économique, puisque les rentes viagères sont le seul produit couvrant les conséquences financières de la longévité dans le cadre du pilier 3b. Les assurances de rente sont donc importantes, surtout pour les contribuables qui ne relèvent pas de la prévoyance professionnelle, comme les indépendants ou les personnes n'exerçant pas une activité rémunérée.

Le projet du Conseil fédéral garantit durablement une imposition appropriée du point de vue économique, car il tient compte forfaitairement de la situation du moment en termes de taux d'intérêt.

Le projet réduit l'imposition excessive appliquée à la part de rendement des prestations de rente périodiques qui résulte de l'environnement macroéconomique (faiblesse persistante des taux d'intérêt) et couple durablement l'imposition des revenus aux circonstances effectives. Par ailleurs, l'élargissement des obligations des assureurs en matière d'attestation à fournir contribue à l'amélioration de l'efficacité administrative et renforce la garantie de l'impôt.

20.3840 Mo. Birrer-Heimo. Pour une assurance épidémie ou pandémie obligatoire

La motion a été transmise lors de la session d'été 2020. Le Conseil fédéral a recommandé le rejet de la motion le 26 août 2020 – en invoquant les échanges alors encore en cours avec le secteur de l'assurance quant à la faisabilité d'une « solution d'assurance pandémie efficace, praticable et économique ». L'élaboration d'une telle assurance a finalement été abandonnée par le Conseil fédéral en raison du manque d'intérêt des acteurs économiques face à la solution proposée au printemps 2021.

Position de l'Association Suisse d'Assurances ASA

Du point de vue de l'ASA, la motion répond à une préoccupation importante dans la mesure où une pandémie constitue effectivement un risque qui ne saurait être assuré par le seul secteur privé. Néanmoins, la motion ne procède pas à la distinction nécessaire entre épidémie et pandémie. Les deux scénarios fondamentalement différents que représentent l'épidémie et la pandémie en termes de dommages ne peuvent pas être traités par une seule et même solution qui se voudrait générique. L'ASA rejette finalement la motion dans sa forme actuelle.

Analyse

La motion réclame une assurance épidémie obligatoire liée à l'assurance contre les interruptions d'exploitation. Au regard des revendications formulées, l'ASA estime que l'objectif de la motion n'est toutefois pas défini clairement. Alors que, dans son titre, la motion réclame l'introduction d'une assurance obligatoire aussi bien pour l'épidémie que pour la pandémie, le texte déposé se concentre ensuite exclusivement sur une assurance couvrant le risque d'épidémie.

Il convient de bien distinguer les épidémies des pandémies. Il est question d'épidémie lorsqu'une maladie survient de manière anormalement fréquente dans une région donnée et pendant une période limitée. Contrairement à l'épidémie, la pandémie n'est pas limitée géographiquement.

Pour l'ASA, il n'est pas nécessaire d'introduire une obligation d'*assurance épidémie*. Le marché libre de l'assurance offre aujourd'hui à nouveau des couvertures appropriées et en quantité suffisante. Il est vrai qu'immédiatement après le début de la pandémie de Covid-19, une grande partie des assurances épidémie souscrites à titre facultatif ont été résiliées ou leur couverture réduite. Ce phénomène s'explique par la distinction peu claire, dans certains cas, entre pandémie

et épidémie. Depuis, il ressort d'un premier arrêt du tribunal fédéral¹ que la distinction appliquée par les assurances est légitime et légale. Entre-temps, nombre de compagnies d'assurances ont remanié leurs conditions générales (CGA) précisant les prestations initialement prévues dans l'assurance contre les épidémies. Des assurances éponymes sont aujourd'hui à nouveau proposées sur le marché. Comme toutes les entreprises ne souscrivent pas, loin s'en faut, une assurance perte d'exploitation (PE), l'inclusion obligatoire de l'épidémie dans une telle couverture ne se traduirait pas par une couverture généralisée. Pour cela, il faudrait déclarer l'assurance PE obligatoire pour les entreprises. Concernant cette dernière mesure, l'ASA estime qu'il n'existe actuellement pas de volonté politique suffisante.

La situation se présente différemment en ce qui concerne une éventuelle *assurance pandémie*. À ce sujet, l'ASA a esquissé en 2020 une telle obligation d'assurance dans le cadre d'un projet du DFF. Au regard de l'ampleur des dommages, ce risque ne pouvant être assuré par le seul secteur privé, une telle assurance implique une collaboration entre la Confédération et l'industrie de l'assurance – un partenariat public-privé. Le secteur de l'assurance mettrait à disposition son infrastructure d'enregistrement et de traitement des sinistres et assumerait une partie du dommage financier. Toutefois, comme le montant potentiel des dommages excède les capacités du marché de l'assurance privée et que ce sont les pouvoirs publics qui provoquent l'événement dommageable, une part importante du risque financier devrait être assumée par la Confédération. Le DFF a informé le Conseil fédéral au printemps 2021 de l'état d'avancement de ces clarifications. Le DFF a renoncé à développer ce concept d'assurance contre les pandémies en invoquant le manque de signaux clairs adressés à l'époque au DFF par les entreprises quant à leur réel souhait de s'affilier à une assurance pandémie de ce genre.²

Si l'ASA rejette la motion 22.3840, ce n'est pas parce que celle-ci ne répond pas à une thématique centrale eu égard aux lacunes qui subsistent en cas de futures pandémies. Partant du principe qu'il vaut mieux prévenir que guérir, l'ASA estime que la Suisse serait bien inspirée de chercher une solution sous la forme d'un partenariat public-privé pour se couvrir contre le risque majeur de la pandémie. Le secteur réaffirme qu'il se tient à la disposition des pouvoirs publics en la matière. Son refus repose essentiellement sur le fait que la motion ne procède pas à une distinction claire entre épidémie et pandémie, comme mentionné au début. En effet, ces scénarios de dommages diffèrent fondamentalement l'un de l'autre et ne sauraient être abordés avec la même solution.

¹ Arrêt du tribunal fédéral du 5 janvier 2022, 4A_330/2021

² Lien vers le communiqué de presse du DFF : Suspension du projet d'assurance pandémie (admin.ch)

Lien vers le communiqué de presse de l'ASA : Planification préventive insuffisante : Berne met en veilleuse l'assurance pandémie | ASA

20.3846 Po. Birrer-Heimo. Préciser dans la loi les obligations incombant à l'assureur en cas d'épidémie ou de pandémie

Le postulat a été déposé au cours de la session d'été 2020 et le Conseil fédéral a proposé son rejet le 26 août 2020 en arguant qu'il n'est pas évident qu'un rapport présentant les lacunes de la législation apporte une plus-value sur la question.

Position de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA recommande le rejet de ce postulat.

Analyse

Le postulat charge le Conseil fédéral d'établir un rapport qui examine la légitimité juridique de la distinction entre pandémie et épidémie ressortant des couvertures d'assurance. Contrairement à l'affirmation contenue dans le texte du postulat, un arrêt du tribunal fédéral³ de cette année confirme que la distinction entre épidémie et pandémie ressortant des dispositions contractuelles résiste à un examen juridique. Du point de vue de la loi aussi, il s'agit bien de deux scénarios différents qui peuvent donc faire l'objet d'une évaluation différente par les assurances.

La pandémie du coronavirus a néanmoins montré que cette distinction n'avait pas été comprise par une partie des assurés. Cette situation n'est satisfaisante pour personne, pas même pour le secteur de l'assurance. C'est la raison pour laquelle les compagnies d'assurances ont toutes remanié leurs conditions contractuelles afin que cette distinction soit formulée plus clairement.

Le secteur de l'assurance considère qu'il n'y a pas de lacune juridique à l'heure actuelle, et l'ASA ne pense pas qu'un rapport du Conseil fédéral apporterait une quelconque plus-value en la matière ni n'en attend aucun nouvel enseignement.

³ Arrêt du tribunal fédéral du 5 janvier 2022, 4A_330/2021

Contact auprès de l'Association Suisse d'Assurances ASA

Anne Cécile Vonlanthen-Oesch

Cheffe du département des affaires publiques

annececile.vonlanthen@svv.ch

Conrad-Ferdinand-Meyer-Strasse 14, case postale, CH-8022 Zurich

Ligne directe +41 44 208 28 80

Standard +41 44 208 28 28