

Au sujet du financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public ¹

Dossier préparé par: Meinrad Pittet, Dr. en sciences actuarielles, Actuaire-conseil senior, Chargé de cours à l'Unil

Juin 2011

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

¹ Cette contribution expose le point de vue personnel de l'auteur et n'engage en rien les sociétés du Groupe Pittet. Par ailleurs, cet article est publié, dans sa version papier, dans les Cahiers genevois et romands de sécurité sociale No 46-2011.

RESUME

En discutant de la problématique du financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP) avec le commun des mortels, voire aussi parfois avec des spécialistes, ce qui frappe l'esprit ce sont les préjugés ou les opinions toutes faites qui ont cours et qui perturbent les esprits et la réflexion. En dehors de la capitalisation intégrale, pas de salut possible disent les uns (1er préjugé); les IPDP qui n'appliquent pas le système financier de la capitalisation ne sont pas financées, soutiennent avec aplomb les autres (2e préjugé); une institution de prévoyance présente une situation financière satisfaisante dès lors que son degré de couverture est de 100% au moins pense le législateur (3e préjugé). Ces certitudes «*psychorigides*» ont contribué certainement à fragiliser la qualité intellectuelle des nouvelles dispositions légales. A tel point que nous prenons le pari que les nouvelles exigences légales en matière de financement des IPDP, loin de donner satisfaction, vont très rapidement faire l'objet de critiques importantes dès le moment où il s'agira de les appliquer concrètement. Et au lieu d'avoir résolu un problème en mettant tous les atouts de son côté, il conviendra certainement de remettre l'ouvrage sur le métier dans un avenir pas très éloigné.

RIASSUNTO

Discutendo della problematica del finanziamento degli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico (IPDP) con i comuni mortali, ma talvolta anche con degli specialisti, a colpire sono i pregiudizi o le opinioni fatte che circolano e che perturbano gli spiriti e la riflessione. Al di fuori della capitalizzazione integrale, la salvezza non è possibile dicono gli uni (1e pregiudizio); le IPDP che non applicano il sistema finanziario della capitalizzazione non sono finanziate, sostengono con sicurezza gli altri (2e pregiudizio); un istituto di previdenza presenta una situazione finanziaria soddisfacente se il suo grado di copertura è almeno del 100%, pensa il legislatore (3e pregiudizio). Queste certezze «*psicorigide*» hanno certamente contribuito a fragilizzare la qualità intellettuale delle nuove disposizioni legali. A tal punto che scommettiamo che le nuove esigenze legali in materia di finanziamento delle IPDP, lungi dal soddisfare, dal momento in cui si tratterà di applicarle concretamente, faranno presto l'oggetto di critiche importanti. E al posto di avere risolto un problema tirando fuori tutti i vantaggi, in un futuro non molto lontano bisognerà certamente riaprire il cantiere.

Introduction

Le 17 décembre 2010, les Chambres fédérales ont adopté, par le biais d'une modification de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et de l'OPP², de nouvelles dispositions légales en rapport avec le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP).

Si personne ne conteste la nécessité de légiférer en la matière, tant il est vrai que certaines IPDP présentent une situation de couverture insatisfaisante, il faut bien admettre que le résultat final n'est pas très satisfaisant, ni très encourageant.

Contexte historique³

Plusieurs causes historiques expliquent essentiellement la sous-capitalisation de certaines IPDP. Ce n'est qu'à partir des années 1920-30 que les premières caisses de pensions publiques dignes de ce nom ont été créées, parfois à la suite de la fusion ou la transformation d'anciennes institutions préexistantes. Ces nouvelles entités ont dû alors pour la plupart faire face à un déficit technique initial résultant de la reprise des obligations des anciennes caisses. Et si ces anciennes caisses avaient souvent des déficits, c'est notamment que l'actuariat de l'époque était inexistant⁴ ou mal adapté aux nécessités, surtout en ce qui concerne les tables de mortalité appliquées, lesquelles étaient sommaires et peu fiables.

Comparées à la moyenne des institutions de prévoyance du secteur privé, la plupart des IPDP appliquaient des plans de prévoyance plus développés, souvent basés, jusque vers les années 1990, sur le système de la primauté des prestations sur le dernier traitement assuré. Les IPDP étaient par exemple les seules à garantir l'adaptation des pensions⁵ en cours à l'évolution du coût de la vie. La chose s'explique par le fait que les collectivités publiques ont préféré privilégier, dans le passé, la couverture de prévoyance plutôt que le niveau des traitements. On s'est ainsi attaché la fidélité des fonctionnaires en leur garantissant un salaire différé (la pension de retraite) attractif.

Pour les collectivités publiques, les augmentations de traitement grevaient immédiatement leur budget, alors que le niveau des retraites présentait une charge à très long terme, autant dire aux «*calendes grecques*» à l'aune de l'horizon-temps des politiciens. Par ailleurs, les couvertures de prévoyance publiques ont souvent été complétées par de nouvelles prestations qui n'ont pas toujours été financées en conséquence. Les IPDP furent ainsi parmi les premières institutions à pratiquer le libre passage intégral, ainsi qu'à introduire la rente de veuf et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.

² Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

³ La plupart des idées de ce paragraphe sont tirées de l'ouvrage «*Les caisses de pensions de droit public dans la prévoyance professionnelle suisse - Quel avenir?*», publié en 1997 par Meinrad Pittet, dans l'édition Etudes et Documents de la Fédération des Syndicats Patronaux de Genève.

⁴ L'enseignement de l'actuariat date de 1913 seulement à l'Université de Lausanne par exemple.

⁵ Rappelons ici que les termes «*pension*» et «*traitement*» étaient souvent utilisés par le passé dans le secteur public pour «*rente*» et «*salaire*» dans le secteur privé.

L'étude attentive de l'évolution des IPDP montre que le problème majeur qu'elles ont dû surmonter au cours de leur histoire est l'intégration périodique au traitement assuré des allocations de vie chère, qui ont été séparées pendant longtemps du traitement de base. La plupart de ces intégrations, qui ont été souvent décidées suite à des revendications syndicales, ont induit des difficultés de financement majeures, voire ont contribué à accentuer les déficits techniques existants. Le phénomène a pris de grandes proportions au cours des années 1970, marquées par une inflation galopante⁶. Sans compter que le coût de l'adaptation automatique des pensions en cours à une forte inflation était très élevé.

Dans ce contexte, les travaux que feu Ernest Kaiser⁷ consacra aux «*Aspects nouveaux du financement des caisses de pensions publiques*» et qu'il présenta pour la première fois à Soleure, le 10 juin 1961, lors de l'assemblée des délégués de la Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse furent largement diffusés et connurent un intérêt certain des deux côtés de la Sarine. Ils posaient clairement la question de l'utilité d'une capitalisation intégrale pour les IPDP dont la plupart jouissaient et jouissent encore d'une pérennité certaine et de la garantie d'une corporation publique. Pour E. Kaiser, le temps était donc venu de quitter, dans le secteur public, la capitalisation intégrale pour l'application d'un système financier mixte. Celui que l'intervenant privilégiait était le système financier de la répartition des capitaux de couverture. Selon ce système, la capitalisation se limite au domaine des pensionnés et les assurés actifs paient annuellement, en répartition, le coût de la constitution des capitaux de prévoyance nécessaires au financement des pensions ouvertes pendant l'année considérée. A noter que ce système financier mixte est souvent appliqué actuellement dans les caisses de pensions du secteur privé pour le financement de la couverture des risques invalidité et décès. Dans ce système, si les assurés actifs n'ont pas leurs droits acquis garantis en tout temps par un capital, les prestations de sortie, mises à la charge des exercices respectifs, sont bien versées en cas de démission. Par ailleurs, il rassure les pensionnés qui savent leurs pensions garanties par un capital. Pour fonctionner, un tel système table logiquement sur la non-dissolution ou la non-liquidation totale de l'institution de prévoyance, d'où son application limitée, pour la retraite, au secteur public.

Ce sont actuellement les articles 69, alinéa 2, LPP et 45, alinéa 1, OPP2 qui reconnaissent aux IPDP une spécificité en matière de financement. La teneur de l'article 45 OPP2 a fait l'objet à l'époque (en 1984) de deux versions. La première a incité les IPDP romandes à défendre leurs intérêts lors d'une rencontre avec l'OFAS qui s'est tenue à Fribourg et qui a débouché sur la promesse de modifications substantielles en rapport avec le financement des IPDP. La seconde, celle qui est encore en vigueur aujourd'hui, n'était guère plus concluante que la précédente dans ses aspects actuariels. Mais elle n'empêchait pas les IPDP appliquant un système

⁶ En Suisse, le taux d'inflation a été de 11,9% en 1973.

⁷ M. E. Kaiser, qui était alors sous-directeur à l'Office des assurances sociales et qui devint par la suite professeur de mathématiques appliquées à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, joua un rôle important dans le développement du modèle de l'AVS fédérale et dans l'élaboration du premier projet LPP de 1975.

financier mixte de fonctionner normalement. Elle sauvait donc l'essentiel, raison pour laquelle les spécialistes des IPDP l'ont finalement acceptée.

La teneur actuelle de l'article 45 OPP2 stipule que l'institution de prévoyance d'une collectivité de droit public peut, avec l'approbation de l'autorité de surveillance, déroger au principe du bilan en caisse fermée lorsque la Confédération, un canton ou une commune garantit le paiement des prestations dues en vertu de la LPP. Cette disposition légale n'est pas satisfaisante pour les deux raisons essentielles suivantes:

1. Elle confond deux notions certes complémentaires, mais différentes, à savoir le système financier d'une part et la méthode d'établissement du bilan technique (caisse ouverte ou fermée) d'autre part. En d'autres termes, la caisse fermée n'est pas propre à la capitalisation et la caisse ouverte aux systèmes financiers mixtes. Il est tout à fait possible, voire souhaitable, d'appliquer la technique de la caisse ouverte (méthode projective) à la capitalisation et la technique de la caisse fermée aux systèmes financiers mixtes. Quel que soit le système financier appliqué, les deux méthodes sont possibles et complémentaires.
2. Elle limite la garantie de la collectivité publique au paiement des prestations selon la LPP, alors que cette garantie devrait logiquement porter sur l'ensemble des prestations statutaires ou réglementaires.

Solution souhaitée

Dans l'ouvrage que nous avons publié en 1997 sur les caisses de pensions publiques suisses, nous avons fait des propositions pour améliorer les dispositions légales concernant ces institutions. Elles n'ont jamais été prises en considération et n'ont pas servi de base de réflexion pour l'élaboration de la nouvelle législation sur l'assainissement des IPDP. Depuis lors, nous avons eu l'occasion de poursuivre nos recherches sur le sujet, notamment en publiant en 2006, en collaboration avec Stéphane Riesen, expert agréé LPP diplômé et familier de la gestion actuarielle des IPDP, une étude détaillée qui se proposait de répondre à la question de savoir s'il existait un degré de couverture minimal qu'il convenait d'imposer aux caisses de pensions publiques. Compte tenu de l'expérience complémentaire ainsi acquise, nous sommes d'avis que l'assainissement de la gestion actuarielle des IPDP aurait pu se faire simplement en modifiant par exemple comme suit les dispositions légales existantes:

Article 69 LPP

1. Le financement et l'équilibre financier d'une institution de prévoyance doivent être réalisés en considérant le système financier de la capitalisation.
2. Le financement des droits à des prestations d'invalidité jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, à des prestations pour survivants à faire valoir avant l'âge ordinaire de la retraite et à des prestations transitoires jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite peut s'effectuer en considérant le système financier de la répartition des capitaux de couverture.
3. L'autorité de surveillance peut, aux conditions fixées par le Conseil fédéral, autoriser les institutions de prévoyance de droit public à déroger au système

financier de la capitalisation. Ces institutions doivent fixer dans leur réglementation l'objectif de capitalisation minimal qu'elles entendent garantir. Celui-ci ne peut être inférieur ni aux 75% des engagements actuariels totaux, représentés par la somme de tous les capitaux de prévoyance et de toutes les provisions techniques, ni aux 100% des engagements actuariels (capitaux de prévoyance et provisions techniques correspondantes) relatifs aux bénéficiaires de rentes.

4. Les institutions de prévoyance de droit public qui ne remplissent pas les conditions de couverture minimale de l'alinéa précédent ont 40 ans à compter du 1^{er} janvier 2012 pour satisfaire les exigences légales. Elles doivent alors présenter à l'autorité de surveillance un plan d'assainissement, élaboré en collaboration avec l'expert agréé désigné, qui assure, dans des conditions de rentabilité normales, une amélioration progressive et linéaire de leur équilibre financier.
5. Pour juger de l'équilibre financier d'une institution de prévoyance, l'expert agréé désigné doit établir chaque année un bilan actuariel en caisse fermée selon le système financier de la capitalisation et, pour les institutions de prévoyance de droit public qui s'écartent du système financier de la capitalisation, selon le système financier effectivement appliqué. S'il le juge nécessaire ou si l'autorité de surveillance l'exige, l'expert agréé désigné doit également effectuer périodiquement des simulations selon la technique de la caisse ouverte en prenant en considération une durée de projection suffisamment significative. Pour les simulations, la réserve de fluctuation de valeurs éventuelle doit être déduite de la fortune nette de prévoyance.
6. Les bilans actuariels en caisse fermée, un résumé des résultats projectifs en caisse ouverte, ainsi que le degré de couverture et le degré d'équilibre doivent figurer dans l'annexe aux comptes. Les modalités de calcul des deux degrés précédents et les autres exigences sont définies par le Conseil fédéral.

Article 45 OPP2

1. Si la Confédération, un canton ou une commune garantit le paiement des prestations, l'autorité de surveillance peut, aux conditions qu'elle fixe, autoriser une institution de prévoyance de droit public à déroger au système financier de la capitalisation. L'autorité de surveillance peut notamment exiger la présentation d'un plan d'assainissement satisfaisant et la production de résultats projectifs périodiques en caisse ouverte.
2. Dans le cadre de leur financement, les institutions de prévoyance doivent veiller à la stabilité du taux de cotisation dans le temps.
3. Le bilan technique en caisse fermée doit comprendre:
 - a. A l'actif, la fortune nette de prévoyance ou la fortune de prévoyance disponible telle que définie à l'annexe de l'article 44 OPP2.
 - b. Au passif, les engagements actuariels totaux si le système financier considéré est celui de la capitalisation, ou les engagements actuariels propres au système financier appliqué si celui-ci n'est pas le système de la capitalisation.
4. Les engagements actuariels totaux sont égaux à la somme des capitaux de prévoyance des assurés actifs, des capitaux de prévoyance des bénéficiaires de

rentes et des provisions techniques. Dans un système financier autre que la capitalisation, le montant des engagements actuariels propres correspond au montant des engagements actuariels totaux couverts par l'objectif de capitalisation minimal défini à l'article 69, al. 3, LPP, ou par l'objectif de capitalisation minimal réglementaire si celui-ci est supérieur.

5. Le degré de couverture est égal au rapport entre la fortune nette de prévoyance et les engagements actuariels totaux. Le degré d'équilibre est égal au degré de couverture si le système financier considéré est celui de la capitalisation et au rapport entre la fortune nette de prévoyance et les engagements actuariels propres au système financier appliqué si celui-ci n'est pas la capitalisation.
6. L'institution de prévoyance de droit public doit mentionner dans l'annexe aux comptes le montant sur lequel porte la garantie maximale éventuelle d'une collectivité publique. Celui-ci est égal au déficit technique selon le bilan actuariel en caisse fermée établi en capitalisation.

Ce projet «*fictif*» de modifications légales présente notamment les points positifs suivants:

- Il est complet tout en allant à l'essentiel.
- Il concerne le financement et l'équilibre financier de l'ensemble des institutions de prévoyance du 2^e pilier qu'elles soient du secteur privé ou public.
- Il utilise un vocabulaire cohérent et précis.
- Il stipule que les prestations en cas d'invalidité et de décès dans le domaine des assurés actifs, ainsi que les systèmes «*pont AVS*» peuvent être financés selon le système financier mixte de la répartition des capitaux de couverture également dans le secteur privé, ce qui se fait déjà actuellement sans base légale.
- Il permet à l'expert agréé désigné sur sa propre initiative ou sur demande de l'autorité de surveillance d'effectuer des simulations en caisse ouverte aussi dans le secteur privé ce qui se fait déjà actuellement sans base légale. Cette possibilité est absolument nécessaire pour juger de façon efficace l'équilibre financier de toute institution de prévoyance dont le système de financement est solidaire, donc sensible à l'évolution de la structure démographique, ainsi que pour apprécier, quel que soit le type d'institution de prévoyance considéré, les effets à terme des mesures d'assainissement envisagées par exemple.
- Il introduit une notion nouvelle, le degré d'équilibre, qui s'applique à l'ensemble des systèmes financiers.
- Il précise clairement dans la loi que le système financier normal du 2^e pilier est celui de la capitalisation. Actuellement, le terme «*capitalisation*» n'est jamais mentionné dans la loi.
- Pour les IPDP, il prend en considération une capitalisation minimale raisonnable (75%) qui n'est pas de nature à mettre en difficulté les collectivités publiques garantes et qui tient compte des difficultés actuelles des marchés financiers à performer normalement. En revanche, il introduit un élément supplémentaire probablement plus important que le niveau précédent, à savoir que les IPDP

doivent avoir en tout temps le capital nécessaire pour garantir la couverture intégrale des capitaux de prévoyance dans le domaine des pensionnés. Cette disposition est nécessaire au vu de la détérioration marquée du rapport démographique dans le secteur public.

- Il met enfin sur pied d'égalité les secteurs privé et public s'agissant de la réserve de fluctuation de valeurs (RFV), laquelle commence à être constituée dès que le degré d'équilibre atteint les 100%, et cela quel que soit le système financier considéré. Une IPDP qui applique un système financier mixte a également besoin d'une RFV pour faire face aux fluctuations des valeurs financières qu'elle détient. Cette RFV est proportionnellement plus faible qu'en capitalisation intégrale mais elle est absolument nécessaire.

Compte tenu de ce qui précède, d'autres dispositions légales devraient être revues, notamment celles sur l'assainissement des institutions de prévoyance en cas de découvert (degré d'équilibre inférieur à 100%). Nous y avons renoncé vu le cadre fixé à notre exposé.

Solution légale retenue

Préjugés

En discutant de la problématique du financement des IPDP avec le commun des mortels, voire aussi parfois avec des spécialistes, ce qui frappe l'esprit ce sont les préjugés ou les opinions toutes faites qui ont cours et qui perturbent les esprits et la réflexion. En dehors de la capitalisation intégrale, pas de salut possible disent les uns (1^{er} préjugé); les IPDP qui n'appliquent pas le système financier de la capitalisation ne sont pas financées, soutiennent avec aplomb les autres (2^e préjugé); une institution de prévoyance présente une situation financière satisfaisante dès lors que son degré de couverture est de 100% au moins pense le législateur (3^e préjugé). Ces certitudes «*psychorigides*» ont contribué certainement à fragiliser la qualité intellectuelle des nouvelles dispositions légales. Voici pourquoi!

Si le système financier de la capitalisation a été choisi pour le 2^e pilier, ce n'est certainement pas parce qu'il est le meilleur - si c'était le cas, ça se saurait depuis longtemps - mais bien plutôt parce qu'il permet de solutionner facilement la liquidation ou la dissolution d'une institution de prévoyance d'une part, et parce qu'il introduit dans le système des trois piliers un mixte avec la répartition pratiquée dans le 1^{er} pilier d'autre part.

Les frayeurs que la capitalisation nous a procurées en 2008 suite aux frasques des marchés financiers internationaux ne sont bien sûr pas de nature à contredire nos propos. En fait, comme tout système financier, celui de la capitalisation a ses avantages et ses inconvénients. Il est particulièrement recommandé lorsque l'inflation est faible et les marchés financiers efficients. Dans un tel contexte, plus on est riche, plus on s'enrichit et mieux on se porte! Dans une situation inverse, il serait probablement mieux indiqué de limiter la capitalisation au strict nécessaire.

On notera qu'il y a actuellement une des deux conditions favorables à la capitalisation (rentabilité suffisante) qui fait défaut. Il est donc consternant d'observer que c'est précisément au moment où de nombreux spécialistes de la finance doutent de l'efficacité future des marchés financiers que le landerneau politique fédéral décide une recapitalisation substantielle des IPDP. Et que penser, dans ce même contexte, des expériences faites par la Caisse de pensions des enseignants bernois et celle des fonctionnaires cantonaux bâlois qui ont perdu chacune sur les marchés financiers plus d'un milliard de francs l'année qui a suivi leur recapitalisation complète. On voudrait prendre les contribuables pour des imbéciles qu'on ne procéderait pas différemment. Il convient ainsi de rappeler que certaines IPDP ont choisi de quitter la capitalisation pour un système financier mixte à la fin des années 1970, période où l'inflation a été particulièrement élevée (plus de 11% en 1973) et où la corrélation de la rentabilité avec l'inflation n'a pas toujours été positive. Par ailleurs, si certains ont voulu privatiser des secteurs importants du secteur public, il faut bien admettre que ce mouvement de pensée a atteint ses limites et qu'il n'est guère raisonnable à l'heure actuelle d'imaginer la disparition des collectivités publiques en tant que telles. Cette pérennité du secteur public lui permet donc une souplesse en matière de financement de la prévoyance professionnelle.

Une IPDP qui applique un système financier mixte et qui définit clairement celui-ci dans sa réglementation, en précisant par exemple qu'elle s'engage à tout mettre en œuvre pour atteindre un degré de couverture de 75% au moins n'est pas une institution sous financée ou financée à raison de 75% seulement de ce qu'elle devrait. C'est simplement une IPDP qui est financée à raison de 75% en capitalisation et de 25% en répartition des dépenses. Ce qu'il faut savoir par ailleurs, c'est qu'une IPDP appliquant un système financier mixte peut être amenée à fixer son taux de cotisation à un niveau nettement supérieur à celui nécessaire en capitalisation, et cela surtout lorsque le rapport démographique (rapport entre le nombre d'assurés actifs et le nombre de bénéficiaires de rentes) se détériore sensiblement. Nous connaissons une IPDP qui a quitté la capitalisation à une époque où son rapport démographique était très favorable et où l'inflation rendait très onéreux le financement des augmentations de salaire et qui, aujourd'hui, pourrait se contenter d'un taux de cotisation de 20% si elle était équilibrée en capitalisation, alors que le taux nécessaire qu'elle doit appliquer pour assurer son équilibre dans le cadre de son système financier mixte dépasse 25%.

De deux IPDP parfaitement identiques à l'exception du système financier qui est celui de la capitalisation dans la caisse A et celui d'une capitalisation partielle de 80% dans la caisse B, laquelle présente une situation financière plus favorable dès lors que leur degré de couverture est de 100%? La caisse A, qui est en capitalisation, n'a pas de RFV. Elle présente donc une situation très fragile face aux fluctuations toujours possibles des marchés financiers. Son aversion au risque financier est par conséquent maximale. La caisse B, qui applique un système financier mixte garantissant une capitalisation de 80%, possède, avec un degré de couverture effectif de 100%, un potentiel de RFV de 20 points, ce qui lui procure une certaine sécurité face aux fluctuations des marchés financiers. Sa capacité au risque est par conséquent nettement plus forte que celle de la caisse A. Sa situation financière est donc meilleure malgré le fait qu'elle applique un système financier

mixte. Nous ne sommes pas persuadés que tous les décideurs aient saisi la portée de la problématique précédente lorsqu'il s'est agi de savoir quel niveau de capitalisation imposer aux IPDP.

Remarque

Les différents travaux et projets qui ont finalement abouti aux modifications légales sur les IPDP n'ont pas porté exclusivement sur le financement et l'équilibre financier des IPDP mais aussi sur des aspects de nature juridique (direction, surveillance, autonomie, liquidation partielle, etc.). Ces aspects sont certainement très intéressants mais ils n'appellent pas de remarques particulières de notre part. Excepté la problématique du système financier que nous avons essayé de généraliser en introduisant pour toutes les institutions de prévoyance la notion de degré d'équilibre, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas de raisons objectives de traiter les IPDP de façon différente des autres institutions de prévoyance. Aussi, dans la suite, nous allons limiter nos propos exclusivement aux aspects liés au financement des IPDP.

Commission d'experts

Partant d'une bonne intention, le Département fédéral de l'intérieur a décidé, au cours des travaux parlementaires consacrés à l'initiative Beck notamment, de nommer une commission d'experts (ci-après: la Commission) chargée d'examiner en détail la problématique du financement des IPDP. C'est un arrêté du Conseil fédéral du 24 août 2004 qui a fixé les objectifs de cette commission.

Après bien des hésitations et une intervention musclée de deux membres romands en faveur du maintien des systèmes financiers mixtes dans le secteur public, la Commission a fait la proposition suivante:

1. Les IPDP avec des degrés de couverture inférieurs à 100% doivent **choisir** si elles entendent se recapitaliser complètement ou pas.
2. Les IPDP qui ont choisi la voie de la recapitalisation complète soumettent à leur autorité de surveillance leur **plan de refinancement**, lequel détaillera les modalités y relatives (supplément de financement, répartition des charges, simulations, etc.).
3. Les IPDP qui ont choisi de rester en capitalisation partielle doivent adopter le système de financement basé sur le **maintien d'un objectif de couverture différencié** ou tout autre système de financement plus contraignant. Elles soumettent à leur autorité de surveillance leur plan de financement, lequel détaillera les modalités y relatives (supplément de financement, répartition des charges, simulations, etc.). En particulier, chaque IPDP déterminera à l'entrée en vigueur desdites dispositions le degré de couverture global et le degré de couverture des assurés actifs arrêtés à ce moment-là, les engagements de rentes devant au préalable être couverts à 100%. Ensuite, il faut concevoir le système de financement de sorte que les degrés de couverture ne soient plus inférieurs aux deux degrés de couverture initiaux selon les simulations utilisées.

4. Lors de son examen périodique, l'expert agréé en prévoyance professionnelle doit vérifier si l'équilibre financier à long terme et si l'objectif de couverture de l'institution de prévoyance peuvent être atteints. Si nécessaire, l'IPDP doit prendre les **mesures propres à rétablir l'équilibre**. L'autorité de surveillance peut imposer des mesures.

Le maintien d'un objectif de couverture différencié consiste à couvrir à 100% les engagements dans le domaine des pensionnés et partiellement dans celui des cotisants ou des assurés actifs.

En vue d'assurer une égalisation du financement dans le temps, le projet de la Commission prévoit en outre la constitution possible d'une **réserve de pérennité**.

Selon le rapport de la Commission, la garantie de l'Etat (ou, ajoutons-nous, celle des autres corporations publiques) est conçue comme une garantie subsidiaire accordée par la corporation de droit public sur les prestations en cas de vieillesse, de risques et de libre passage, tant pour le domaine obligatoire que pour le domaine sur-obligatoire lorsque l'IPDP n'est plus en mesure de les fournir totalement ou partiellement. En principe, le montant de la garantie de l'Etat n'est pas plafonné, mais est toutefois limité par la fixation de deux degrés de couverture initiaux (DCIA ou DCIG) dans la mesure où l'IPDP doit adopter des mesures d'assainissement lorsque ces degrés ne sont plus atteints et non pas faire appel à la garantie de l'Etat.

Le DCIG (degré de couverture initial global) est déterminé par analogie à l'article 44 OPP2. Toutefois, en dérogation à cette disposition, la fortune de prévoyance disponible (FP) ou la fortune nette de prévoyance peut être diminuée d'une réserve de fluctuation de valeurs (RFV) et d'une réserve de pérennité (RP), toutes deux déterminées selon des principes techniques reconnus et sur la base d'une expertise menée par l'expert en prévoyance professionnelle, avant d'être comparée au capital actuariel de prévoyance nécessaire (CP). Ainsi, nous avons:

$$\frac{(FP - RFV - RP) \times 100}{CP} = \text{DCIG en \%}$$

Pour déterminer le DCIA (degré de couverture initial propre aux assurés actifs), le capital actuariel de prévoyance nécessaire aux bénéficiaires de rentes (CPBR) est soustrait de la fortune de prévoyance disponible, elle-même étant éventuellement déjà réduite d'une réserve de fluctuation de valeurs et d'une réserve de pérennité, avant d'être comparée au capital actuariel de prévoyance nécessaire aux assurés actifs (CPAA). D'où la formule suivante:

$$\frac{(FP - RFV - RP - CPBR) \times 100}{CPAA} = \text{DCIA en \%}$$

Pour qu'une garantie de l'Etat existe, il faut qu'elle figure dans un acte législatif de droit public de la corporation concernée, contenant sa portée, ainsi que les

conditions et les motifs de son extinction. Cette garantie reste valable au moins jusqu'à ce que le degré de couverture de 100% soit atteint.

Les mérites du projet de la Commission sont triples: d'abord il maintient la possibilité pour les IPDP d'opter pour un système financier mixte; ensuite il évoque la nécessité de faire des simulations en caisse ouverte de manière à vérifier l'évolution prévisible des degrés de couverture; enfin il rappelle que la garantie de la corporation publique garante doit être formalisée dans un document juridique adéquat et porter sur la totalité des prestations et non pas seulement, comme actuellement, sur les prestations minimales LPP.

Ce projet présente malheureusement des inconvénients ou des défauts majeurs qui le discréditent à nos yeux. En voici les raisons:

1. Il ne met pas sur pied d'égalité toutes les IPDP puisque le critère de capitalisation retenu est la situation initiale de chaque caisse. Les IPDP plus capitalisées sont défavorisées par rapport à celles qui le sont moins. Une IPDP ayant par exemple une fortune initiale lui permettant de couvrir uniquement les engagements actuariels des bénéficiaires de rentes peut se contenter, à l'avenir, d'appliquer le système financier de la répartition des capitaux de couverture, alors que la même caisse avec une fortune initiale supérieure devra encore garantir une partie des engagements actuariels des assurés actifs, ce qui induit un effort financier plus important.

Une solution équitable aurait été par exemple d'imposer, à terme, à toutes les IPDP l'obligation d'une couverture intégrale des engagements actuariels des bénéficiaires de rentes et d'une couverture partielle des engagements actuariels des assurés actifs à raison de $\alpha\%$, le paramètre α étant le même pour toutes les IPDP. Nous connaissons une IPDP romande qui applique un tel système avec $\alpha = 30\%$.

2. En imposant de maintenir à la fois le DCIG et le DCIA, il juxtapose deux systèmes financiers différents, ce qui complique inutilement les choses. Dans une telle situation en effet, c'est toujours le système financier le plus capitalisant à terme qui devient déterminant. Et, dans la plupart des IPDP, le maintien du DCIA est plus capitalisant que le maintien du DCIG.
3. Il est d'une formulation beaucoup trop compliquée pour les personnes dont les connaissances techniques en matière de 2^e pilier ne sont pas celles d'un spécialiste.
4. Il donne la possibilité aux IPDP de constituer, en plus de la réserve de fluctuation de valeurs, une réserve de pérennité. S'il est nécessaire effectivement de veiller à une juste répartition du financement entre les générations d'assurés, la mise de côté de moyens financiers allant dans ce sens n'est pas nécessaire dès lors que le financement est vérifié à l'aide de projections à moyen et long terme (20 ans au moins). Au reste, si l'IPDP souhaite donner une orientation particulière à un excédent de financement momentané, c'est au travers de la constitution non pas d'une réserve mais d'une provision technique qu'elle doit le faire. Et celle-ci ne peut pas être déduite de la fortune de prévoyance disponible.

5. Il donne la possibilité de soustraire de la fortune de prévoyance disponible les réserves existantes pour le calcul des degrés de couverture initiaux. Si l'on occulte la réserve de pérennité dont nous contestons la légitimité, le projet aurait dû, à notre avis, d'une part non pas permettre mais exiger de toutes les IPDP concernées que la RFV existante soit déduite de la fortune de prévoyance disponible pour le calcul des degrés de couverture initiaux, et d'autre part imposer la projection de la fortune réduite dans le cadre des simulations de contrôle. Il n'est pas admissible en effet que la RFV, dont le but est de pallier les effets des fluctuations boursières, soit utilisée dans les simulations pour assurer le financement de l'IPDP.
6. Il utilise enfin un vocabulaire imprécis ou, en tous les cas, pas suffisamment défini. Il aurait été par exemple important de rappeler que le capital de prévoyance nécessaire ne comprend pas uniquement les capitaux de prévoyance mais également les provisions techniques correspondantes.

Il convient de parler non pas de «*système de financement*» mais de «*système financier*». Le fait de confondre ces deux notions met en évidence une certaine confusion des choses. Le système financier est une méthode de planification dans le temps des recettes futures d'une institution de prévoyance compte tenu de ses dépenses prévisibles. Le système de financement ou le financement concerne les moyens mis en œuvre, notamment les contributions, pour assurer l'équilibre financier de l'IPDP dans le cadre du système financier appliqué.

Projet du Conseil fédéral

Dans un projet daté du 19 septembre 2008, le Conseil fédéral reprend in extenso les recommandations de la Commission d'experts à l'exception de celles qui concernent le système financier. S'agissant de celui-ci, le Conseil fédéral impose à toutes les IPDP une recapitalisation complète sur 40 ans tout en leur demandant d'appliquer, dans l'intervalle, le système de la Commission d'experts.

Si, à la suite de son analyse politique d'un problème, le Conseil fédéral propose une solution cohérente, il en a bien sûr le droit le plus strict. En revanche, il devrait éviter, en prenant le soin de s'entourer de l'avis d'experts, l'application de dispositions légales problématiques. Or, en préconisant une recapitalisation intégrale des IPDP sur 40 ans, il ne doit pas en même temps imposer le système de la Commission d'experts à titre provisoire. En faisant cela, il met en effet en parallèle deux systèmes financiers différents. Et, dans ce cas, le financement de l'institution ne peut se concevoir logiquement qu'en considérant le système financier le plus capitalisant. Toute autre solution revient à dire aux IPDP qu'elles peuvent faire pratiquement ce qu'elles veulent pendant 39 ans pourvu qu'elles soient entièrement recapitalisées la 40^e année. Or, nous ne pensons pas que l'objectif recherché était celui-là.

Si le Conseil fédéral avait préconisé uniquement la recapitalisation complète des IPDP sur 40 ans, nous aurions pu le regretter, sans autres commentaires. Les IPDP concernées auraient alors dû mettre en place, avec l'accord de l'autorité de surveillance, un plan de financement qui permettait d'atteindre progressivement, dans des conditions de rentabilité normales, le but de couverture fixé.

Solution retenue par le législateur

En considérant le projet de loi sur le financement des IPDP qui vient d'être approuvé par le Parlement fédéral, force est de constater que les choses se compliquent quelque peu. Ce projet procède en effet de l'adage inversé «*Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué*». La solution finalement retenue, après la navette habituelle entre les deux Chambres fédérales, nous laisse à penser que les parlementaires fédéraux étaient en fait, dans leur majorité, pour la recapitalisation intégrale des IPDP sans toutefois oser le formuler clairement. Pour atteindre un tel objectif, les collectivités publiques garantes des découverts existants auraient dû injecter, à terme, entre 15 et 20 milliards de francs sans aucune garantie absolue d'efficacité vu les incertitudes présentes des marchés financiers. Il a donc bien fallu faire une fleur aux corporations publiques concernées en leur élaborant une législation en apparence relativement favorable mais qui va conduire à une application pratique inutilement complexe.

Dans les dispositions légales adoptées par les Chambres fédérales en décembre 2010, l'article 72a consacré au système de la capitalisation partielle stipule en résumé ce qui suit:

1. Les IPDP qui ne satisfont pas aux exigences en matière de capitalisation complète et qui bénéficient d'une garantie de l'Etat peuvent, avec l'accord de l'autorité de surveillance, déroger au principe de la capitalisation complète (système de la capitalisation partielle) s'il existe un plan de financement permettant de garantir à long terme l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Ce plan garantit notamment:
 - a. La couverture intégrale des engagements pris envers les rentiers.
 - b. Le maintien des degrés de couverture au moins à leur valeur initiale pour l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance, ainsi que pour ceux envers les assurés actifs, jusqu'à ce que l'institution atteigne la capitalisation complète.
 - c. Un degré de couverture des engagements totaux pris envers les rentiers et les assurés actifs d'au moins 80%.
 - d. Le financement par capitalisation intégrale de toute amélioration future des prestations.
2. L'autorité de surveillance contrôle le plan de financement et approuve la poursuite de la gestion de l'institution de prévoyance selon le système de la capitalisation partielle. Elle veille à ce que le plan de financement prévoie le maintien des degrés de couverture acquis.
3. Les institutions de prévoyance peuvent prévoir une réserve de fluctuations dans la répartition (*réserve pour financement futur*) si une modification structurelle de l'effectif des assurés est prévisible.

L'article 72b précise que la réserve de fluctuation de valeurs et la réserve de fluctuations dans la répartition **peuvent** être déduites de la fortune de prévoyance pour le calcul des degrés de couverture initiaux.

Dans les dispositions transitoires, il est ajouté en outre que des intérêts devront être payés sur le découvert si le degré de couverture général n'atteint pas 60% le 1^{er} janvier 2020 et 75% le 1^{er} janvier 2030.

Voici les commentaires et remarques que nous suggèrent ces nouvelles dispositions légales:

1. Bien qu'il s'agisse là de questions de détail, le vocabulaire utilisé est souvent imprécis ou mal adapté. Ainsi:

- Le terme «*Etat*» s'applique à la Confédération et aux cantons alors qu'il y a aussi des communes qui donnent leur garantie à des IPDP. Le terme «*corporation de droit public ou collectivité publique*» aurait certainement été mieux approprié.
- Il est souvent question dans le texte des «*engagements pris envers les rentiers et les assurés actifs*». Il n'aurait certainement pas été inutile de qualifier les engagements concernés en leur adjoignant l'adjectif «*actuariels*». Ce sont en effet les seuls engagements qui sont concernés dans cette affaire. Il aurait été nécessaire, par ailleurs, de préciser que les engagements actuariels sont composés des capitaux de prévoyance et des provisions techniques correspondantes.
- La traduction du terme allemand «*Deckungsgrad*» n'est pas «*taux de couverture*» mais «*degré de couverture*». Le terme «*degré*» indique d'ailleurs une idée de «*niveau*» qui est absente du terme «*taux*».
- Le terme «*réserve de fluctuations dans la répartition*» est inapproprié puisqu'il s'agit en fait d'une provision technique qui devrait être soumise aux exigences de la norme comptable RPC 26 applicable aux institutions de prévoyance depuis 2005.

2. La solution retenue fixe un objectif de couverture minimal général de 80%, reprend le projet de la Commission d'experts, impose la capitalisation complète pour toute nouvelle prestation et exige des intérêts si un certain niveau de capitalisation n'est pas atteint en 2020 et 2030. Cela fait beaucoup de conditions et de systèmes financiers concurrents qui sont mis en parallèle avec les inconvénients déjà relevés précédemment pour le système de la Commission d'experts.

Il faudra par ailleurs que les personnes qui ont eu l'idée d'une capitalisation complète pour toute prestation nouvelle viennent nous expliquer comment appliquer cette exigence dans la pratique, surtout si les futures adaptations des rentes font également partie des nouvelles prestations. Et que dire des améliorations futures des prestations en cas d'invalidité et de décès qui sont financées actuellement selon le système mixte de la répartition des capitaux de couverture.

3. Selon des renseignements fournis par l'OFAS, il semblerait que l'idée soit d'empêcher les IPDP qui atteignent, à un moment donné, un degré de couverture supérieur au degré de couverture initial de redescendre en dessous du degré atteint. En d'autres termes, si une IPDP parvient, pendant sa durée de recapitalisation, à un degré de couverture exceptionnel suite, par exemple, à une excellente année boursière, elle devra prendre des mesures d'assainissement

complémentaires dès le moment où son degré de couverture effectif redescend, et cela même si le degré de couverture effectif est conforme au plan de refinancement initialement agréé par l'autorité de surveillance.

Si cette approche se confirme dans la pratique, elle introduit un effet de cliquets regrettable et absolument pas nécessaire qui va imposer à certaines IPDP d'atteindre un degré de couverture supérieur à 80% pour satisfaire les exigences légales. Cela va introduire une inégalité de traitement entre les IPDP puisque les moins capitalisées au départ pourront se contenter de l'objectif minimal de 80% alors que les autres devront le dépasser.

4. La loi impose une capitalisation minimale de 80% sur 40 ans, tout en fixant des objectifs intermédiaires en 2020 et 2030. Comme ce sera à la corporation de droit public garante de payer des intérêts si ces objectifs ne sont pas atteints, celle-ci va donc tout mettre en œuvre pour que l'IPDP à laquelle elle donne sa garantie atteigne ces objectifs intermédiaires. Une IPDP qui se sera fixé d'atteindre les 80% en 40 ans devra donc augmenter sensiblement sa cotisation pour atteindre les 75% en 2030, puis la baisser pour ne pas dépasser trop les 80%. C'est contraire à la bonne logique, qui aurait voulu une recapitalisation régulière de type linéaire sur la durée, et à l'égalité de traitement entre les générations d'assurés.
5. Dès lors que le plan d'assainissement mis en place prévoit une solidarité entre assurés au niveau du financement, les IPDP «*doivent dans la mesure de leurs moyens financiers*» et non pas «*peuvent*» constituer une provision pour financement futur afin d'égaliser le taux de cotisation dans le temps et de respecter une certaine égalité de traitement entre les générations d'assurés. Cette provision n'est toutefois pas nécessaire dès lors que l'équilibre financier est vérifié de façon projective.
6. Il nous paraît enfin indispensable que les IPDP soient soumises aux mêmes exigences que les autres institutions de prévoyance en ce qui concerne la constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs dès le moment où elles atteignent leur degré de couverture minimum (80% au moins). Toute autre pratique tendrait à considérer que la fortune des IPDP n'est pas soumise aux fluctuations des marchés financiers.

Les autres dispositions portant notamment sur la garantie de la corporation publique et la vérification de l'évolution de la situation par l'expert reconnu en matière de prévoyance professionnelle n'appellent pas de remarques particulières de notre part.

Conclusion

A l'appui des nouvelles dispositions légales qui vont régir prochainement l'activité des IPDP, les autorités avancent l'argument selon lequel elles ont pu compter, dans la recherche de la solution adéquate, sur le soutien de toutes les parties intéressées. Elles précisent par ailleurs que les réactions qui ont suivi l'adoption de ces dispositions ont été très positives, notamment de la part de la Conférence des gouvernements cantonaux et de la Chambre suisse des actuaires-conseils. Or, si les cantons ont cru pouvoir soutenir ces nouvelles dispositions parce qu'elles préservent une certaine capitalisation partielle, ils vont vite déchanter quand ils connaîtront leurs

implications effectives. Quant à la Chambre suisse des actuaires-conseils, il n'est guère étonnant qu'elle ait apporté son soutien à ces nouvelles dispositions dès lors que peu de ses membres sont familiers des problèmes liés au financement des IPDP.

Si nous ne contestons pas le fait qu'il convenait de préciser, en l'améliorant, la législation sur les IPDP, nous regrettons que l'occasion de mettre en place des dispositions légales cohérentes n'ait pas été saisie. Nous prenons le pari que les nouvelles exigences légales en matière de financement des IPDP, loin de donner satisfaction, vont très rapidement faire l'objet de critiques importantes dès le moment où il s'agira de les appliquer concrètement. Et au lieu d'avoir résolu un problème en mettant tous les atouts de son côté, il conviendra certainement de remettre l'ouvrage sur le métier dans un avenir pas très éloigné.