

**Financement des institutions de prévoyance
de droit public**

**Projet destiné à la consultation et
rapport explicatif du Conseil fédéral**

Juin 2007

Condensé

Une commission d'experts mandatée par le Conseil fédéral¹ a examiné différents modèles de financement envisageables pour les institutions de prévoyance de droit public (IPDP) en vertu de l'initiative parlementaire Beck (03.432), qui postule l'application du principe de capitalisation complète à toutes les IPDP. Elle s'est également fondée sur une motion de la CSSS-CE relative à l'assainissement des IPDP (03.3578). Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de cette commission le 28 mars 2007. Le présent projet se fonde sur ce rapport.

Le modèle de financement des IPDP proposé ici tient compte, d'une part, des différents contextes dans lesquels évoluent les IPDP garanties par l'Etat. D'autre part, il doit permettre d'aligner dans la mesure du possible les conditions cadre sur celles des institutions de prévoyance de droit privé et de capitaliser complètement toutes les IPDP dans un délai de 30 ans. Il prend ainsi en compte le fait que plus de la moitié des IPDP présentaient à la fin de 2005 un degré de couverture égal ou supérieur à 100 %, mais aussi que plusieurs d'entre elles, comptant des effectifs importants, affichent un degré de couverture nettement plus bas.

Selon le modèle de financement proposé, les IPDP qui présentent à un jour de référence donné un degré de couverture supérieur à 100 % et qui sont donc entièrement capitalisées doivent passer désormais au principe de capitalisation complète. Seules les institutions de prévoyance dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % au jour de référence pourront continuer à appliquer le principe de capitalisation partielle, avec le consentement de l'autorité de surveillance et à des conditions plus strictes que jusqu'ici pour une durée maximale de 30 ans. Cette autorisation sera subordonnée à la garantie de l'Etat et, en vue de la capitalisation complète, à un plan de financement. L'autorité de surveillance compétente vérifiera le respect de ce plan. Au terme du délai de 30 ans, toutes les IPDP à financement mixte devront être complètement capitalisées. Jusqu'à l'échéance de ce délai, le Conseil fédéral fournit tous les dix ans un rapport au Parlement sur la situation financière des IPDP, de sorte que celui-ci puisse, le cas échéant, corriger le délai nécessaire pour la capitalisation complète.

Afin de déterminer le modèle de financement qui lui sera applicable, chaque IPDP fixera le degré de couverture déterminant (degré de couverture de départ) au jour de référence sur la base des recommandations de l'expert en prévoyance professionnelle, les engagements de retraite devant être couverts à 100 %. Ce degré de couverture de départ est fixé pour toute l'institution (degré de couverture de départ global) et pour les assurés actifs (degré de couverture de départ des actifs). Ultérieurement, ces deux taux devront toujours être égaux ou supérieurs aux taux déterminés le jour de référence. S'ils sont inférieurs, l'institution de prévoyance devra adopter des mesures d'assainissement, comme le font les institutions de droit privé.

¹ La commission, présidée par **Jürg Brechbühl**, partenaire de allea SA, était composée des représentants suivants d'associations et d'institutions intéressées : **Anton Streit**, lic. phil. nat., expert diplômé en assurances de pension, actuaire ASA, en tant que vice-président et représentant de l'Office fédéral des assurances sociales, **Stephan Gerber**, lic. sc. nat., expert diplômé en assurances de pension, actuaire ASA, représentant la Chambre suisse des actuaires-conseils, **Roland Sauter**, lic. sc. pol., expert-comptable diplômé, représentant la Chambre fiduciaire, **Donald Desax**, lic. en droit, représentant l'Association suisse d'assurances, **Claude-Victor Comte**, lic. en droit, représentant l'ASIP, **Bernhard Kramer**, avocat, représentant la Conférence des gouvernements cantonaux, **Hans Rudolf Schuppisser**, Dr sc. écon., représentant l'Union patronale suisse, **Christina Ruggli-Wüest**, Dr en droit, avocate, représentant la Conférence des autorités cantonales de surveillance de la prévoyance professionnelle et des fondations, **Jacques-André Schneider**, Dr en droit, avocat, représentant l'Union syndicale suisse, **Kurt Stalder**, lic. sc. écon., représentant la Conférence des directeurs cantonaux des finances, **Armin Braun**, lic. en droit, représentant la Commission de l'ASIP Institutions de prévoyance de droit public, **Juan F. Gut**, lic. sc. pol., directeur, représentant le Département fédéral des finances.

Du point de vue institutionnel, les IPDP devront être détachées de la structure de l'administration sur les plans juridique, organisationnel et financier et devenir autonomes. Leur organe suprême jouira ainsi d'une autonomie aussi vaste que possible, de sorte qu'il puisse se soustraire aux influences politiques et répondre de l'équilibre financier de l'institution. En contrepartie, la responsabilité de la collectivité publique représentée par la garantie de l'Etat est précisée.

Des prescriptions plus strictes seront donc applicables aux IPDP appliquant le système de la capitalisation partielle, notamment en ce qui concerne les mesures d'assainissement et la liquidation partielle. Ces prescriptions, ainsi que la capitalisation complète des IPDP déjà entièrement financées à l'heure actuelle, auront à moyen terme pour effet de renforcer le système de la capitalisation et conduiront à long terme, c'est-à-dire dans le délai maximal de 30 ans, au financement intégral des IPDP.

Glossaire

Acte législatif

Un acte législatif est une loi ou une ordonnance de la Confédération, du Canton ou de la Commune qui définit les compétences respectives du législateur/de l'exécutif et de l'institution de prévoyance de droit public. Il pose les conditions-cadre déterminantes pour l'autonomie de l'organe suprême et son domaine de responsabilité. Il est ainsi à la base de la « dépolitisation » de la prévoyance professionnelle pour les employeurs de droit public.

Autonomie de l'organisation

Elle est donnée lorsque l'organe paritaire institué dispose d'autonomie et de responsabilité dans la conduite de l'institution de prévoyance, ce qui est le cas pour les institutions de prévoyance de droit privé. Elle manque lorsque la conduite de l'institution de prévoyance est transférée à l'Etat (parlement, gouvernement, administration) et que l'organe paritaire n'a que des fonctions consultatives.

Bilan en caisse fermée

Le principe du bilan en caisse fermée consiste, d'une part, en une règle d'établissement de bilan selon laquelle les engagements existants à un moment donné pour une collectivité d'assurés sont contrebalancés par les cotisations et les recettes. D'autre part, ce principe consiste en un instrument pour la fixation du plan de financement: selon des considérations statiques, seule la collectivité d'assurés présente au jour du bilan et son évolution (modification du rapport entre assurés actifs et pensionnés) est prise en considération dans le plan de financement à moyen ou long terme, à l'exclusion d'autres aspects comme les futures nouvelles entrées et la diminution de l'effectif des assurés.

Bilan en caisse ouverte

Au contraire du principe du bilan en caisse fermée, le plan de financement en caisse ouverte ne se base pas sur une collectivité d'assurés au jour du bilan qui est statique, mais sur un effectif fictif qui intègre, outre les modifications démographiques, les nouvelles entrées également.

Capitalisation partielle

Voir Financement mixte

Créance à l'encontre de la communauté

Prétention de l'institution de prévoyance à l'encontre de la communauté pour tout ou partie du refinancement lorsque, à un certain point (p. ex. une liquidation partielle ou totale), l'institution de prévoyance n'est plus en mesure de verser les prestations promises.

Découvert pour les institutions de

Un découvert existe lorsqu'à la date de référence du bilan le capital actuariel de prévoyance nécessaire calculé par l'expert en prévoyance professionnelle

voyance de droit privé	selon des principes reconnus n'est pas couvert par la fortune de prévoyance disponible (art. 44 OPP 2).
Découvert pour les institutions de prévoyance de droit public dans un système de financement mixte	<p>Le découvert est une part des engagements d'assurance non couverte par la fortune de prévoyance. Il peut se composer de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une part résultant d'un financement insuffisant des engagements d'assurance (différence entre le degré de couverture effectif et l'objectif de degré de couverture → découvert technique); • une part couverte par une garantie d'Etat (différence entre l'objectif de degré de couverture fixé légalement /réglementairement et 100 % → autre découvert). <p>En cas de liquidation totale ou partielle, c'est à l'avenir la part de découvert technique résultant d'un financement insuffisant des engagements d'assurance qui peut être déduite, et non celle couverte par une garantie d'Etat.</p>
Degré de couverture	Le degré de couverture désigne le rapport entre la fortune de prévoyance effectivement disponible et le capital de prévoyance nécessaire actuariellement pour que les engagements de l'institution de prévoyance puissent être complètement assurés.
Degré de couverture de départ	Le degré de couverture de départ correspond au degré de couverture effectif selon l'annexe à l'art. 44, al. 1, OPP 2, le cas échéant compte tenu de réserves de fluctuations de valeur et de pérennité, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Le degré de couverture de départ est établi pour l'ensemble de l'institution de prévoyance (degré de couverture de départ global) d'une part, ainsi que pour la collectivité des assurés actifs (degré de couverture de départ actifs) d'autre part.
Etablissement de droit public indépendant	Il a une personnalité juridique propre et répond personnellement de ses obligations. L'institution de prévoyance est séparée de l'administration générale de la communauté. Ceci n'implique pas forcément l'autonomie de l'organisation. Le droit cantonal ou communal peut prévoir que les principales compétences législatives et exécutives soient du ressort de l'Etat.
Etablissement de droit public non indépendant	Il ne jouit d'aucune personnalité juridique propre et ne peut pas être le titulaire d'une fortune propre. La fortune, ainsi que les obligations y relatives, appartiennent à l'Etat, même si l'établissement agit de

manière totalement indépendante. L'autonomie de l'organisation peut toutefois être garantie. En cas de litige, ce n'est pas l'établissement mais l'Etat qui est partie au procès.

Financement par capitalisation

Les prestations de prévoyance sont préfinancées selon un plan établi où chaque génération accumule elle-même les moyens nécessaires à sa propre protection d'assurance. Toutes les prestations promises, servies ou futures, sont ainsi garanties par une réserve mathématique correspondante (Chambre suisse des actuaires-conseils, termes techniques de la prévoyance professionnelle).

Financement par répartition

Le montant annuel est déterminé périodiquement de sorte qu'il permette de financer les prestations de prévoyance échues durant la période correspondante. Ni les rentes servies, ni les rentes futures, ne sont alors couvertes par une réserve mathématique correspondante (Chambre suisse des actuaires-conseils, termes techniques de la prévoyance professionnelle).

Financement par répartition des capitaux de couverture

Le financement est déterminé de sorte qu'il permette de constituer la réserve mathématique de toutes les prestations échues au bénéfice des nouveaux rentiers (p. ex. rentes, adaptations au renchérissement) durant la période. Dans son utilisation basique, il n'est pas constitué de réserve mathématique selon un plan établi pour les assurés actifs (Chambre suisse des actuaires-conseils, termes techniques de la prévoyance professionnelle).

Financement mixte

Le modèle de financement d'une institution de prévoyance basé proportionnellement tant sur le financement par capitalisation que sur le financement par répartition.

Garantie d'Etat

Garantie accordée par la communauté pour les prestations (y c. les prestations de libre passage) d'une institution de prévoyance. Elle engendre l'obligation de verser les prestations pour la communauté lorsque l'institution de prévoyance n'est plus en mesure de les fournir ou qu'une partie de l'effectif des assurés quitte l'institution de prévoyance dans le cadre d'une liquidation partielle. La garantie s'étend à la partie obligatoire et subobligatoire de l'assurance. Elle vaut pour toute l'institution de prévoyance et donc en particulier aussi pour des employeurs externes, lorsque l'affiliation d'autres collectivités est prévue par un acte législatif de droit public. Afin de restreindre la responsabilité de la communauté, ledit acte législatif peut prévoir qu'un employeur externe doit être

complètement capitalisé ou que, à l'échéance de la garantie, les coûts puissent être proportionnellement mis à charge de l'employeur externe.

Jusqu'à l'échéance, la garantie d'Etat constitue, envers l'institution de prévoyance, un *engagement conditionnel* ne portant pas intérêt. Celui-ci ne doit pas être porté au bilan de la communauté comme dette portant intérêts et, symétriquement, ne doit pas être inscrit comme créance au bilan de l'institution de prévoyance. Ce n'est qu'à l'échéance que l'engagement conditionnel devient une dette de la communauté portant intérêts et inscrite à son bilan, ainsi qu'une créance de l'institution de prévoyance inscrite à son bilan.

Garantie en cas de besoin

L'Etat prend en charge les prestations d'assurance et les prestations de sortie lorsque l'institution de prévoyance, lors d'un cas d'assurance ou de sortie, n'est plus en mesure de les servir.

Objectif de degré de couverture pour les institutions de prévoyance de droit public dans un système de financement mixte

Pour les institutions de prévoyance de droit public, l'objectif de degré de couverture correspond à la part des engagements d'assurance devant être couverte par la fortune de prévoyance réellement disponible. Celui-ci peut être défini par un acte législatif de droit public ou dans un règlement approuvé par la communauté.

Pérennité

Le maintien de la collectivité d'assurés actifs est assuré sur le long terme, car des communautés telles que la Confédération, les cantons ou les communes sont destinées à durer sur le long terme.

Provisions techniques

Les provisions techniques servent au préfinancement, selon le plan prévu, des coûts futurs pouvant résulter de l'augmentation de la longévité ou de la modification des paramètres techniques d'une part, ainsi qu'au nivellement de fluctuations dans l'évolution du risque d'autre part.

Refinancement

La communauté couvre la différence entre le capital de prévoyance actuariel (y c. les renforcements nécessaires) entrant en considération et la fortune de prévoyance correspondante. Ceci peut advenir par exemple lors de la sortie d'une collectivité d'assurés ou en cas de retrait de la garantie d'Etat de la part de la communauté.

Réserve de pérennité

Il s'agit d'une réserve pour institutions de prévoyance avec un système de financement mixte servant à niveler les fluctuations prévisibles des coûts pour des raisons démographiques.

Réserve de fluctuations de valeur

La réserve de fluctuations de valeur est constituée pour les risques de marché spécifiques servant de base aux placements afin de pouvoir garantir durablement que les promesses de prestations sont remplies.

1 Situation initiale

Dans le cadre de la mise en œuvre de son agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle » décidé en février 2003 et du débat sur le taux minimal et le découvert des institutions de prévoyance, le Conseil fédéral a adopté le 24 août 2004 un train de mesures dont l'objectif est de pouvoir identifier plus tôt les effets de situations semblables sur la prévoyance professionnelle. Dans une première étape, il s'agissait de revoir la surveillance matérielle et structurelle des institutions de prévoyance². Dans une seconde étape, le Conseil fédéral entendait analyser le financement des IPDP.

La question du financement des IPDP est au cœur de la motion transformée en postulat « Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques » de la CSSS-CE (03.3578) et de l'initiative parlementaire « LPP. Abrogation de l'art. 69, al. 2 » de Serge Beck (03.432, ci-après « Initiative Beck »). Pour l'examen des deux interventions parlementaires susmentionnées, la CSSS-N a institué une sous-commission LPP, chargée d'analyser les questions ayant trait au financement des IPDP. Cette sous-commission a auditionné plusieurs experts à sa séance du 11 août 2005 et a dégagé deux modèles de financement dont l'étude devrait être poursuivie : le refinancement intégral des IPDP (dans le sens de l'initiative Beck) et l'inscription d'un objectif de couverture dans les règlements des IPDP. L'administration ayant ensuite présenté les conséquences financières des deux modèles dans un rapport³ et le DFI ayant décidé de nommer une commission d'experts sur ce sujet, la sous-commission LPP a suspendu ses travaux jusqu'à la fin octobre 2006. Lors de sa séance du 27 octobre 2006, elle a pris acte des résultats intermédiaires des travaux de la Commission d'experts « Financement des institutions de prévoyance de droit public ». Si elle a considéré que le modèle de financement présenté au ch. 5 du présent projet méritait une étude approfondie, elle a néanmoins souhaité, pour faire un tour d'horizon complet de la situation, que les modèles de financement suivants soient aussi analysés :

- modèle ASIP avec un objectif de couverture de 80 % et une progression annuelle prescrite de l'objectif de couverture de chaque institution (cf. le ch. 5.2.3) ;
- modèle du découvert gelé, compte tenu de l'influence de l'évolution des salaires et des prix sur le découvert gelé lors des périodes de haute et basse conjoncture. La commission d'experts a certes abordé le modèle du découvert gelé (cf. ch. 4.3), mais n'en a pas étudié les aspects spécifiques en raison de la complexité des calculs requis et des contraintes temporelles ;
- régime spécial pour les institutions de prévoyance ayant un degré de couverture très bas (cf. ch. 5.2.1).

Elle devait également montrer les possibilités de financement et d'économie qui augmentent le degré de couverture (cf. ch. 5.2.5).

² La proposition d'optimisation de la surveillance dans la prévoyance a été mise en consultation le 5 juillet 2006.

³ Rapport concernant les conséquences financières de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Beck et du modèle de l'ASIP à l'attention de la sous-commission LPP de la CSSS-CN, mars 2006.

Les vœux de la sous-commission sont pris en compte dans le présent projet dans la mesure où l'on a vérifié s'ils concordaient avec les objectifs du modèle de financement proposé (cf. ch. 3).

2 Aperçu de la situation financière et juridique actuelle des institutions de prévoyance de droit public

2.1 Rappel historique

La LPP, qui introduisait le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, a été conçue de sorte que les institutions de prévoyance existantes pourraient s'y adapter sans trop de difficultés. Le législateur a notamment tenu compte du fait que de nombreuses IPDP n'appliquaient pas un système de capitalisation pure, mais un régime de financement mixte, en faisant appel à la pérennité et à la garantie des pouvoirs publics.

Le message concernant la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité a ratifié ce statut spécial des IPDP. En invoquant le fait que le risque de liquidation de ces institutions peut être écarté, le législateur a proposé que ces institutions puissent continuer à être gérées selon le principe de la caisse ouverte, c'est-à-dire que les futures admissions d'assurés peuvent être prises en compte lors de la détermination du mode de financement. Le message a aussi indiqué textuellement qu'un système de financement mixte peut être appliqué à ces institutions, dont on n'exigerait pas qu'elles changent de système de financement.

Alors que de nombreux articles de la loi ont été complètement modifiés lors des délibérations parlementaires qui ont duré plusieurs années, l'art. en question (l'art. 69, al. 2, actuellement) est resté inchangé, exception faite d'une petite précision⁴.

2.2 Situation financière

2.2.1 Degré de couverture et découvert des institutions de prévoyance de droit public de la Confédération et des cantons

Le tableau ci-après dresse l'état à fin 2005 des IPDP bénéficiant d'une garantie de la corporation de droit public y relative :

Degré de couverture en %	Nombre d'IP	Fortune en millions fr.	Découvert en millions fr.	Assurés actifs	Bénéficiaires de rentes
>110	21	5'583	-	18'329	6'101
106-110	7	36'439	-	85'623	55'907
100-105	14	11'512	-	44'043	15'302
96-99	9	21'259	502	69'960	24'658
91-95	3	7'643	798	29'082	10'710
81-90	10	19'167	2'825	87'253	28'935

⁴ La formulation « déroger au principe de la caisse fermée » a été remplacée par celle de « déroger au principe du bilan en caisse fermée ».

71-80	6	22'223	6'669	82'780	39'156
61-70	4	6'456	2'825	30'279	12'893
51-60	2	1'097	787	6'105	2'390
<=50	3	1'522	1'922	9'642	5'336
Total	79	132'901	16'328	463'096	201'388

La majorité des IPDP sont, soit complètement capitalisées (degré de couverture au moins de 100 %), soit presque complètement capitalisées (degré de couverture entre 90 % et 100 %). Les IPDP ne remplissant pas ces critères sont, numériquement, une minorité (25 sur 79), mais les découverts y relatifs sont toutefois très importants (plus de 15 milliards de francs). De surcroît, près d'un assuré sur deux appartient à une IPDP dont le degré de couverture est inférieur à 90 %.

Il faut toutefois relever que le degré de couverture dépend fortement du taux d'intérêt technique choisi par l'IPDP, ainsi que, dans une moindre mesure, des tables de mortalité utilisées. En conséquence, une comparaison des degrés de couverture est néanmoins sujette à appréciation.

2.2.2 Causes des découverts enregistrés par les institutions de prévoyance de droit public

Par rapport au financement par capitalisation, les causes des découverts varient fortement d'une IPDP à l'autre et sont désormais difficilement différenciables dans le cas concret. Outre le choix délibéré d'un mode de financement mixte, les découverts peuvent avoir les causes suivantes :

– Cotisations non versées

Traditionnellement, les IPDP étaient organisées en primauté des prestations. Dans ces institutions, toute augmentation du gain assuré rendait nécessaire un rachat. Cet aspect est particulièrement important pour les IPDP car le droit du personnel de la Confédération, des cantons et des communes prévoit en règle générale un mécanisme d'adaptation salariale. Les cotisations de l'employeur nécessaires à ce rachat n'ont pas toujours été payées. Les caisses ont parfois aussi renoncé à percevoir des assurés des cotisations servant au refinancement.

– Part élevée de prestations d'invalidité

Après la construction, l'administration publique est le secteur qui présente le taux d'invalidité le plus élevé. Cette circonstance s'explique d'un côté par le fait que l'administration publique a souvent défini sa propre notion de l'invalidité, plus généreuse, et de l'autre, par le fait que certains problèmes relevant du droit du travail ont de ce fait été réglés par le passé par l'octroi d'une prestation d'invalidité. En conséquence, les cotisations et les prestations des IPDP présentaient souvent un déséquilibre.

– Prestations promises sans financement suffisant

Naguère encore – et même aujourd'hui dans certains cas – les IPDP proposaient des solutions généreuses pour la retraite anticipée qui n'étaient pas ou ne sont pas suffisamment financées. La même observation s'applique à la compensation de l'effet du renchérissement sur les rentes.

– Entrée en vigueur de la loi sur le libre passage le 1^{er} janvier 1995

Le libre passage intégral introduit par la LFLP a aussi concerné les IPDP et mis fin à la possibilité de réaliser des gains de mutation plus ou moins élevés à la sortie d'un assuré. L'entrée en vigueur de la loi s'est traduite par une augmentation des engagements de ces institutions.

– **Pertes boursières**

La majorité des IPDP a commencé à investir en actions relativement tard. A l'instar des institutions de prévoyance de droit privé, elles ont été affectées par la baisse boursière des années 2001 et 2002. En outre, la stratégie de placement des IPDP a souvent été influencée par des objectifs politiques, comme la promotion économique régionale ou l'encouragement à la construction de logements, ce qui pourrait constituer des facteurs de perte supplémentaires.

2.2.3 Evolution démographique et sociale

Aucune considération démographique ne garantit que le nombre d'assurés quittant les institutions pour prendre leur retraite ou changer de poste soit intégralement compensé par les nouvelles admissions. De la sorte, la pérennité n'est plus garantie dans la même mesure que par le passé. Il ne faut pas oublier non plus la tendance à la privatisation. Un système de financement par capitalisation partielle peut limiter la marge de manœuvre de la collectivité qui entend réaliser des privatisations, lorsque le découvert garanti par l'Etat pourrait être impossible ou difficile à financer.

2.3 Bases légales

En vertu de l'art. 113 de la Constitution fédérale⁵, la législation et l'organisation de la prévoyance professionnelle sont du ressort de la Confédération, les institutions de prévoyance devant satisfaire aux exigences minimales fixées par le droit fédéral (art. 113, al. 4, Cst.). Les dispositions de droit cantonal ne sont pas réservées.

Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral, la Confédération leur laissant une marge de manœuvre aussi large que possible et tenant également compte de la charge financière que cette mise en œuvre suppose pour eux⁶.

2.3.1 Forme juridique des institutions de prévoyance

Les institutions de prévoyance enregistrées doivent revêtir la forme d'une fondation ou d'une société coopérative, ou être une institution de droit public (art. 48, al. 2, LPP).

Les IPDP peuvent revêtir la forme d'un établissement de droit public autonome ou non autonome⁷ ou d'une fondation⁸ de droit public. Si l'institution de prévoyance est un établissement de droit public non autonome, elle fait partie de l'administration. La collectivité peut en confier la gestion à différentes unités administratives. Dans le canton de St-Gall, c'est ainsi l'office du personnel qui assume la gestion actuarielle de la Caisse d'assurance et l'office de la gestion patrimoniale qui s'occupe de la

⁵ Cst., RS 101.

⁶ Art. 46 Cst.

⁷ Comme la Caisse d'assurance du personnel du canton de St-Gall ou la Caisse d'assurance des fonctionnaires du canton de Zurich (qui sera transformée en établissement autonome lorsque son degré de couverture atteindra 100 %).

⁸ Comme la Caisse de retraite de la ville de Zurich.

gestion de fortune⁹. Toutefois, le statut d'établissement de droit public autonome ou non autonome n'est guère révélateur de l'autonomie réelle de l'organe suprême de l'institution de prévoyance : ainsi, l'organe suprême de la Caisse de pension bernoise (CPB), un établissement de droit public autonome, ne peut fixer souverainement les cotisations (art. 5 ss de la loi sur la Caisse bernoise de pension LCPB), alors qu'elle exerce une influence nettement supérieure sur les prestations (toutefois, les dispositions de principe adoptées par l'organe suprême doivent être ratifiées par le Conseil-exécutif en vertu de l'art. 13, al. 1, let. c, LCPB). L'organe suprême de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg, une institution de droit public, a une marge de manœuvre nettement réduite : les cotisations et les prestations sont fixées par la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (art. 49 et 62), de sorte que l'organe suprême paritaire n'a pratiquement aucune latitude pour rétablir l'équilibre entre cotisations et prestations.

En revanche, les institutions de prévoyance de droit privé doivent toujours être des fondations ou des coopératives indépendantes de l'employeur, même s'il s'agit de fondations patronales financées uniquement par les cotisations de l'employeur.

2.3.2 Fonction et compétences de l'organe suprême

Dans une institution de prévoyance de droit privé, l'organe suprême est un organe directeur qui arrête de son propre chef la stratégie de l'institution de prévoyance, ses prestations et son financement. En l'espèce, il détient un pouvoir de réglementation sans partage.

Les compétences de « l'organe suprême » des IPDP sont régies par le droit public des cantons et des communes. Souvent, l'acte de droit public règle les principaux éléments du plan de prévoyance (cotisations, prestations, etc.), de sorte que l'organe suprême n'a aucun pouvoir de décision et n'exerce pas à proprement parler de fonction d'organe. Il a uniquement le droit d'être entendu (art. 51, al. 5, LPP). Dans d'autres cas, l'organe suprême peut, dans les limites que lui fixe l'acte législatif, prendre des décisions sans l'approbation du législatif ou même en cas de refus de l'approbation de la modification du règlement.¹⁰

2.3.3 Fondation et conception des institutions de prévoyance de droit privé

– Acte constitutif et statuts

Les dispositions fondamentales relatives à l'institution de prévoyance – nom, but, cercle de destinataires, capital de fondation, principes de l'organisation, compétences en matière de modification des statuts, dispositions relatives à la liquidation de la fondation ou de la coopérative – figurent dans l'acte constitutif de la fondation ou dans les statuts de la société coopérative.

⁹ Art. 89 de l'ordonnance sur la Caisse d'assurance du personnel du canton de St-Gall.

¹⁰ Cf., p.ex., l'art. 63 des statuts de la Caisse de retraite cantonale de Soleure. Les modifications des statuts adoptés par la Commission de gestion doivent être approuvées par l'Assemblée des délégués et par le Conseil d'Etat. Si celle-ci ou celui-ci refuse la modification, l'affaire est renvoyée à la Commission de gestion. Si l'objet échoue encore à la deuxième tentative, la Commission de gestion statue de façon souveraine à la majorité des deux tiers sur les modifications des statuts rendues nécessaires par leur adaptation au droit supérieur et sur les augmentations de cotisations lorsque l'équilibre financier de l'institution de prévoyance est en péril.

L'acte de fondation est un acte juridique du fondateur (l'employeur p. ex.). Il ne cède son pouvoir de disposition sur la fondation que lorsque la création de celle-ci est achevée¹¹. Il en va de même pour la création d'une société coopérative.

Les salariés n'exercent aucune influence directe sur la teneur de l'acte constitutif ou des statuts de la société coopérative. Tout au plus, cette influence est indirecte, car l'employeur doit choisir l'institution de prévoyance d'entente avec son personnel¹².

– Règlements

C'est le règlement qui régit les aspects concrets de la prévoyance, et en particulier les prestations et leur financement. Le règlement est adopté par l'organe suprême de l'institution de prévoyance, dont la composition est paritaire. Cet organe a un pouvoir de réglementation unilatéral, uniquement limité en faveur de l'employeur par l'art. 66, al. 1, LPP : celui-ci ne peut être contraint de verser des cotisations supérieures à celles des salariés¹³. Pour le reste, la LPP n'accorde à l'employeur aucune possibilité d'exercer une influence directe sur la teneur du règlement¹⁴, même si certains règlements contiennent parfois des dispositions qui soumettent les modifications du salaire coordonné à l'approbation de l'employeur.

2.3.4 Fondation et conception des institutions de prévoyance de droit public

La LPP accorde à la Confédération, aux cantons et aux communes une très grande marge de manœuvre, tant pour le statut juridique (art. 48, al. 2, LPP) que pour les dispositions matérielles (art. 50, al. 2, LPP). Les pouvoirs publics peuvent édicter les prescriptions relatives à leurs institutions de prévoyance dans un acte législatif, une loi au sens formel n'étant pas exigée, car la corporation de droit public est libre de choisir le niveau législatif auquel elle entend régir l'institution et la procédure qu'elle entend appliquer¹⁵. Les éléments fondamentaux de la prévoyance peuvent également être inscrits dans le droit du personnel¹⁶. De la sorte, la LPP limite aussi les compétences de l'organe suprême des IPDP. Si les dispositions ad hoc sont édictées par la corporation, l'organe paritaire n'a pas de pouvoir de décision, mais uniquement le droit d'être entendu (art. 51, al. 5, LPP). Dans la plupart des cas, les aspects essentiels du plan de prévoyance sont aujourd'hui régis par un acte législatif, peu importe la désignation choisie (communément « Statuts »). En l'occurrence, l'autorité cantonale de surveillance doit tenir compte de la surveillance déjà exercée en vertu du droit en vigueur par une autre autorité cantonale de surveillance (art. 2 OPP 1). Il est en principe aussi possible que la corporation de droit public confie la surveillance de l'IPDP ou des IPDP non à l'autorité de surveillance mais à une autre autorité¹⁷.

Les IPDP ont elles aussi des règlements. C'est uniquement le droit applicable de la Confédération, des cantons et des communes qui décide si ces règlements sont

¹¹ Hans-Ulrich Stauffer, *Berufliche Vorsorge*, p. 487.

¹² Art. 11, al. 2, LPP.

¹³ En vertu de l'art. 65d, al. 3, let. a, en lien avec l'art. 49, al. 2, ch. 16, et l'art. 5, al. 2, LPP, l'employeur a en outre un droit de veto par rapport aux cotisations d'assainissement dans la prévoyance étendue.

¹⁴ Le droit de résiliation de l'employeur est le contrepoids au pouvoir législatif unilatéral de l'organe suprême. Ce droit doit être conçu de telle façon que l'employeur puisse résilier le contrat d'affiliation lorsqu'il n'est pas d'accord avec une modification du règlement (arrêt du Tribunal fédéral du 13 mai 2005, 2A. 609/2004).

¹⁵ Hans Michael Riemer, *Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz*, § 2 N 113.

¹⁶ Cf. p. ex. l'art. 85 de l'ordonnance sur les rapports de service du personnel de la ville de Zurich. Sur proposition du conseil de fondation de l'institution de prévoyance, le conseil communal y arrête les cotisations d'épargne de l'employeur et des salariés.

¹⁷ Jusqu'à la fin 1997, la Caisse de pension de la Confédération CPC n'était pas soumise à la surveillance de l'OFAS mais à celle du Département fédéral des finances. Dans tous les cantons, la surveillance est exercée uniquement par les autorités cantonales ou régionales de surveillance LPP.

arrêtés par l'organe suprême de l'institution de prévoyance, par le législatif ou par l'exécutif de la corporation de droit public ou encore si l'approbation des pouvoirs publics est réservée. Dans la pratique, les règlements sont souvent soumis à l'approbation de l'exécutif ou du législatif. Contrairement à leurs homologues de droit privé, les institutions de prévoyance de droit public peuvent toutefois déroger au principe du bilan en caisse fermée, avec l'approbation de l'autorité de surveillance compétente, et donc se soustraire à l'exigence de la capitalisation complète, pour autant qu'une corporation de droit public garantisse les prestations (cf. ch. 2.3.5).

2.3.5 Garantie de l'Etat

2.3.5.1 Notion et base légale

La garantie des prestations d'une IPDP fournie par la corporation de droit public (garantie de l'Etat) est actuellement requise pour gérer cette institution selon le principe de la capitalisation partielle (art. 45, al. 1, OPP 2) et, de même que l'approbation de l'autorité de surveillance, pour déroger au principe du bilan en caisse fermée (art. 69, al. 2, LPP). Actuellement, ni la loi ni les ordonnances ne précisent la figure de la garantie qui se limite à une obligation de la collectivité publique d'être en mesure de fournir les prestations LPP, l'obligation primaire incombant à l'IPDP et l'obligation subsidiaire à la corporation de droit public.

La garantie s'applique tant aux rentes qu'aux prestations de sortie des assurés, qui ne doivent être réduites en aucun cas. En d'autres termes, les IPDP bénéficiant de la garantie de l'Etat qui ne sont pas entièrement capitalisées ne doivent pas déduire de découverts techniques des prestations de sortie servies aux assurés en cas de liquidation partielle (art. 19 LFLP).

La garantie de l'Etat ne délie pas les organes de l'institution de prévoyance de l'obligation d'appliquer des principes reconnus de gestion de fortune. En particulier, elle ne leur donne pas carte blanche pour adopter une stratégie de placement excessivement téméraire ni ne leur confère de capacité de risque absolue¹⁸.

Actuellement, la garantie de l'Etat est une des conditions auxquelles l'autorité de surveillance accorde à l'institution de prévoyance l'autorisation de dresser le bilan en caisse ouverte. Toutefois, la disposition légale n'a plus de prise sur la réalité dans la mesure où cette garantie est importante avant tout pour gérer une caisse selon le principe de capitalisation partielle et non pas pour établir le bilan en caisse ouverte¹⁹.

L'octroi de la garantie de l'Etat est subordonné à des conditions matérielles et formelles. Les garants peuvent être la Confédération, les cantons et les communes. Du point de vue matériel, l'institution de prévoyance doit satisfaire à l'exigence de pérennité. Dans la réalité, l'on ne vérifie toutefois guère l'existence de cette condition ou alors seulement de façon sommaire. Du point de vue formel, la garantie doit être inscrite dans un acte législatif de la corporation de droit public (il s'agit en règle générale d'une loi cantonale ou d'un acte législatif communal²⁰). La garantie de l'Etat peut aussi découler de facto de la nature de l'IPDP lorsqu'il s'agit d'un établissement

¹⁸ Rapport du 20 décembre 2004 de la commission d'enquête parlementaire du canton de Bâle-Ville relatif aux événements de la Caisse de retraite du personnel de l'Etat de Bâle et d'autres fonds gérés par l'Administration des finances, p. 50.

¹⁹ PRASA Hewitt, Etude du refinancement des institutions de prévoyance de droit public, décembre 2003, p. 4 (cité ci-dessous comme PRASA, p.).

²⁰ P.ex. art. 50 de la loi sur la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois, art. 53, al. 2, de la loi sur la Caisse de retraite du personnel de l'Etat de Bâle, art. 2 des Statuts concernant la Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires du Canton de Genève, art. 74 du Règlement concernant la Caisse de prévoyance du personnel de la ville de Berne.

non autonome²¹ : ces institutions de prévoyance n'ayant pas de personnalité juridique propre, elles font partie de la corporation de droit public qui accorde automatiquement une garantie pour l'ensemble des prestations²², peu importe qu'une comptabilité séparée soit tenue pour l'institution de prévoyance ou non.

Pour que la garantie soit effective, il faut que la capitalisation partielle soit approuvée par l'autorité de surveillance, qui doit vérifier en premier lieu si l'ordre de grandeur de la promesse de garantie est conforme à l'acte législatif qui en est à la base.

2.3.5.2 *Champ d'application de la garantie*

– **Prévoyance obligatoire et prévoyance étendue**

Le principe veut que les prestations LPP soient garanties (art. 45, al. 2, OPP 2). Toutefois, les IPDP qui dérogent au principe du bilan en caisse fermée ne doivent pas déduire de découverts techniques des prestations de sortie servies aux assurés (art. 19 LFLP). Etant donné que la LFLP ne s'applique pas uniquement à la prévoyance obligatoire, la garantie de l'Etat ne vaut pas uniquement pour la prévoyance obligatoire, mais aussi, contrairement à la teneur de l'art. 45, al. 2, OPP 2, pour la prévoyance étendue.

– **Application aux autres employeurs affiliés**

Outre l'administration proprement dite, d'autres employeurs qui sont liés à la corporation de droit public par un mandat de prestations, qui perçoivent des subventions de celle-ci ou encore qui ont un lien avec celle-ci peuvent s'affilier aux IPDP. Il y a aussi le cas de personnes juridiques (sociétés anonymes ou coopératives) dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent une participation déterminante (comme les hôpitaux ayant un mandat de prestations). On peut en outre envisager l'affiliation d'autres corporations de droit public (comme les communes qui s'affilient à l'institution de prévoyance du personnel cantonal). Dans ces cas, la garantie s'étend aux autres employeurs affiliés.

2.3.5.3 *Obligation de verser des cotisations au Fonds de garantie*

Etant donné que les IPDP fournissent des prestations réglementaires, elles sont soumises à la loi sur le libre passage (art. 1, al. 2, LFLP). De ce fait, elles sont obligatoirement affiliées au Fonds de garantie (art. 57 LPP).

Les IPDP garanties par l'Etat sont ainsi au bénéfice d'une double garantie²³ : si elles sont insolvables, leurs prestations sont garanties tant par la corporation de droit public que par le Fonds de garantie, la première garantie étant illimitée et la seconde plafonnée à une fois et demie le montant supérieur du salaire coordonné (art. 8, al. 1, LPP)²⁴. Bien que la loi ne régisse pas le concours des deux dispositions légales, il est permis de penser que la garantie de la collectivité, loi spéciale, prime les prestations d'insolvabilité du Fonds de garantie. Etant donné que ce fonds ne fournit ses prestations que lorsque toutes les possibilités d'assainissement sont épuisées, le caractère subsidiaire de ses prestations impose aux IPDP garanties par l'Etat l'obligation préalable de procéder à l'assainissement. Dès lors, le Fonds de

²¹ Cf. art. 2 de la loi concernant la Caisse d'assurance du personnel de l'Etat et la proposition du Conseil d'Etat du canton de Zurich du 15 mai 2002 relative à la loi sur l'autonomie de la Caisse d'assurance du personnel de l'Etat, p. 6.

²² PRASA, p. 10.

²³ PRASA, p. 10.

²⁴ 2006 : 116 100 francs.

garantie sera tenu de verser des prestations à une IPDP surtout au cas où une corporation de droit public deviendrait insolvable.

2.3.5.4 Liquidation partielle d'institutions de prévoyance de droit public

Les dispositions légales en vigueur n'indiquent pas qui doit assumer le découvert lors d'une liquidation partielle. Si ce découvert était mis sur le compte de l'institution de prévoyance, il en résulterait une augmentation du découvert supporté par les assurés restants. Si le degré de couverture venait à baisser considérablement, rendant nécessaires des mesures d'assainissement, les assurés restants devraient supporter les conséquences de la décision de leur employeur. Si une telle éventualité ne peut pas non plus être exclue dans les cas des institutions de prévoyance de droit privé, l'employeur doit toutefois dans ce cas remplir en tout temps ses engagements financiers envers l'institution de prévoyance.

Si une IPDP réalise une liquidation partielle parce qu'une unité administrative est externalisée ou un établissement de droit public est privatisé, elle ne peut déduire le découvert technique des prestations de sortie allouées aux assurés qui quittent l'institution (art. 19 LFLP). PRASA²⁵ estime que, dans la pratique, le découvert est :

- soit assumé par l'institution de prévoyance, de sorte que le découvert à la charge des assurés restants augmente. Il reste cependant à savoir si une telle solution n'enfreint pas le principe de l'égalité de traitement (art. 53d LPP)²⁶ ;
- soit supporté par une entité externe, comme l'institution qui a pris la décision menant à la sortie.

2.4 Surveillance des institutions de prévoyance de droit public

2.4.1 Organisation et structure de la surveillance dans les cantons

– Autorités cantonales de surveillance

Dans sa teneur actuelle, le droit ne prévoit pas de solution spéciale pour la surveillance des IPDP, c'est-à-dire qu'il n'institue pas d'autorité différente pour les institutions de prévoyance de droit public et pour celles de droit privé (art. 61, al. 1, LPP et art. 1, al. 1, OPP 1). Toutefois, les cantons peuvent confier certaines tâches à d'autres services cantonaux ou communaux, afin de seconder l'autorité cantonale de surveillance (art. 1, al. 2, OPP 1).

Si l'on excepte le fait que la surveillance doit être confiée à un seul service central par canton, le droit fédéral, tant dans la loi que dans ses ordonnances, reste muet sur les principes et les modalités d'organisation de l'autorité cantonale de surveillance. Dès lors, les cantons peuvent édicter des dispositions d'exécution de la LPP. Pour ce qui est de l'exécution de la surveillance, l'art. 1 de l'OPP 1 se borne à prescrire qu'un seul service central doit remplir dans chaque canton la fonction d'autorité de surveillance. Les cantons peuvent donc exercer leur autonomie constitutionnelle pour décider à quelle unité de leur administration ils veulent rattacher l'autorité de surveillance LPP. Il s'agit en règle générale d'un département cantonal ou d'une direction cantonale (comme la direction des finances ou celle de la

²⁵ PRASA, p.12.

²⁶ Cf. Jacques-André Schneider, *Caisses de pensions publiques: garantie étatique et modification du plan de prestations in SVZ 68 (2000), p. 65 ss.*

justice), de sorte que l'autorité est soumise au Conseil d'Etat du point de vue administratif. Même si celui-ci n'a pas, sur le plan matériel, le pouvoir de donner des instructions à l'autorité cantonale de surveillance LPP – soumise exclusivement au Conseil fédéral (art. 64 LPP) – l'on ne peut exclure de fait une certaine influence, d'autant plus que le canton, en qualité d'employeur de droit public, est concerné par les mesures relevant de la surveillance.

– Régionalisation de la surveillance

Les cantons de la Suisse centrale ont confié la surveillance des institutions de prévoyance et des fondations à une autorité régionale de surveillance qui est entrée en service le 1^{er} janvier 2006. Il s'agit plus précisément d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et créé par un concordat unissant les cantons de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald et de Zoug²⁷. Composé de membres des gouvernements cantonaux, le conseil du concordat accorde à l'établissement un mandat de prestation avec enveloppe budgétaire, pour une période de quatre ans en général, ce mandat de prestation devant être approuvé par tous les gouvernements cantonaux concernés.²⁸ Ses activités sont financées par des émoluments.²⁹

Une structure semblable, en cours de constitution en Suisse orientale, regroupera les cantons de St-Gall, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Thurgovie, de Glaris et des Grisons. Selon toute vraisemblance, l'autorité de surveillance de la Suisse orientale entrera en fonctionnement le 1^{er} janvier 2008. Avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007, la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle ayant leur siège dans le canton de Schaffhouse a été transmise fin février 2007 au canton de Zurich³⁰. Etant donné que les efforts de régionalisation n'ont pour l'instant guère avancé en Suisse romande ni en Suisse du Nord-Ouest, il a été proposé, dans le projet de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle mis en consultation, d'inscrire des incitations qui accélèreraient la régionalisation de la surveillance. Il est incontestable que cette démarche de régionalisation constituerait un premier pas vers une plus grande autonomie des autorités de surveillance LPP envers les autorités politiques cantonales.

2.4.2 Tâches générales de la surveillance des institutions de prévoyance de droit public

En principe, l'autorité de surveillance exerce les mêmes fonctions dans la surveillance des institutions de prévoyance de droit public que dans celle des institutions de prévoyance de droit privé³¹. Les premières sont d'ailleurs soumises en règle générale aux mêmes autorités de surveillance que les secondes³².

Pour ce qui a trait à l'exercice de la surveillance des institutions de prévoyance enregistrées, la loi n'opère aucune distinction entre les institutions de prévoyance de droit privé et celles de droit public (art. 48 LPP). Dès lors, la surveillance doit être exercée selon les mêmes critères techniques, quelle que soit la forme juridique de l'institution de prévoyance. Le principe de la pyramide de contrôle s'applique aussi à la surveillance des IPDP : l'autorité de surveillance dépend du rapport de l'organe de

²⁷ Concordat du 19 avril 2004 relatif à la surveillance LPP et des fondations en Suisse centrale, art. 1.

²⁸ Cf. art. 5, art. 6, let. b, et art. 13 du Concordat du 19 avril 2004 ; Concordat des cantons de Suisse orientale, réglementation intercantonale.

²⁹ Cf. art. 19 du Concordat du 19 avril 2004.

³⁰ Feuille officielle du canton de Schaffhouse, n° 37, p. 1245.

³¹ Cf. art. 48 LPP en lien avec l'art. 11 OPP 1, art. 62 LPP et art. 84 CC.

³² Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, thèse, Bâle, 1992, p. 107.

contrôle (art. 36, al. 1, OPP 2) et du rapport périodique de l'expert en prévoyance professionnelle (art. 53, al. 2, LPP) pour pouvoir accomplir ses fonctions. Le contrôle comptable des IPDP cantonales est parfois exercé par les services cantonaux de contrôle des finances, ce qui peut être problématique dans le cas des IPDP communales en raison du manque d'autonomie et de compétences spécialisées.³³ Pour cette raison, la Commission d'experts « Réforme structurelle » a recommandé de ne plus admettre les organes cantonaux ou communaux de contrôle des finances en qualité d'organe de révision, ce qui requiert l'abrogation de l'art. 33, let. b, OPP 2.³⁴

En Suisse, l'immense majorité des IPDP sont soumises à une autorité de contrôle cantonale ou régionale. Seules quatre d'entre elles – les institutions de prévoyance des CFF, de la Banque nationale, de la CNA et la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA) – sont soumises à la surveillance exercée par une autorité fédérale, par l'OFAS dans le cas concret.³⁵

2.4.3 Tâches particulières de la surveillance des institutions de prévoyance de droit public

En ce qui concerne la surveillance des IPDP, la loi confère à l'autorité cantonale un rôle important dans les domaines suivants :

- Lorsqu'elle examine les actes constitutifs et les règlements en vue de l'enregistrement définitif d'une IPDP, l'autorité de surveillance n'a certes pas la compétence de déroger à certaines dispositions du décret ou de l'ordonnance³⁶, mais elle peut refuser l'enregistrement, ce qui revient pratiquement à déclarer illicite le décret ou l'ordonnance ;
- Dans l'exercice de la surveillance des IPDP, l'autorité cantonale de surveillance tient compte de la surveillance déjà exercée par une autre autorité cantonale en vertu du droit en vigueur (art. 1 OPP 1). Il faut interpréter cette disposition de façon restrictive si l'on part du principe que les articles 61 ss LPP prescrivent une surveillance globale exercée par l'autorité de surveillance³⁷ ;
- Elle a la compétence d'autoriser les systèmes de financement mixte des IPDP, c'est-à-dire que celles-ci peuvent, avec l'assentiment de l'autorité de surveillance, déroger au principe du bilan en caisse fermée, lorsque la corporation de droit public (Confédération, canton ou commune) garantit les prestations LPP.³⁸ Le principe d'établissement du bilan, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles la dérogation à ce principe est admissible, s'applique aussi aux prestations surobligatoires.³⁹
- Elle peut autoriser le découvert temporaire d'une IPDP non garantie par l'Etat, pour autant que les conditions de l'art. 65c LPP soient remplies.⁴⁰
- Lorsqu'elle examine le respect de la parité, l'autorité de surveillance doit tenir compte du fait que l'organe paritaire d'une IPDP a uniquement le droit d'être

³³ Cf. art. 33, let. b, OPP 2 et Ruggli, op. cit., p. 108 en haut.

³⁴ Rapport de la Commission d'experts « Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle », p. 27; cf. le rapport du Conseil fédéral du 5 juillet 2006 mis en consultation, p. 14.

³⁵ Cf. art. 3, al. 1, let. b, OPP 1.

³⁶ Ruggli, op. cit., p. 108.

³⁷ Ruggli, op. cit., p. 108.

³⁸ Cf. art. 69, al. 2, LPP et art. 45 OPP 2.

³⁹ Ruggli, op. cit., p. 109.

⁴⁰ Cf. art. 44, al. 2, OPP 2

consulté lors de l'adoption des dispositions réglementaires (art. 51, al. 5, LPP)⁴¹.

2.5 Indépendance de l'autorité de surveillance

Il y a lieu de poser la question de l'indépendance d'une autorité de surveillance LPP rattachée à une administration cantonale envers le Conseil d'Etat ou le chef du département ou de la direction dont elle dépend du point de vue administratif. On peut envisager des conflits d'intérêts lorsque l'autorité cantonale de surveillance entend imposer à une IPDP des mesures visant par exemple à résorber le découvert (si cette institution n'est pas garantie par l'Etat) qui peuvent entrer en conflit avec les intérêts financiers du canton dans son rôle d'employeur.

Dans son rapport final de décembre 2005, la Commission d'experts « Réforme structurelle » a proposé de modifier l'art. 61, al. 3, LPP de sorte que l'autorité de surveillance compétente en vertu de l'al. 1, soit indépendante sur le plan juridique, financier et administratif.⁴²

Le commentaire⁴³ de cette disposition précise ainsi qu'il est impératif que l'autorité de surveillance ne soit pas soumise à des directives administratives ni que son personnel relève de la politique budgétaire du canton. La formulation proposée de l'art. 61, al. 3, LPP laisse cependant au législateur cantonal une certaine liberté d'appréciation quant aux moyens permettant de délimiter cette autonomie, en particulier, dans les domaines tels que l'obligation de rapporter sur l'exercice de la surveillance, l'approbation de la nomination des personnes responsables, la rémunération du personnel, la manière de fixer les émoluments, ainsi que les formes juridiques envisageables pour l'autorité décentralisée.

Lors de la procédure de consultation, l'on a demandé à cet égard que les cantons ne puissent pas surveiller leurs institutions de prévoyance.

2.6 Problèmes de la réglementation actuelle

2.6.1 Indépendance insuffisante des institutions de prévoyance de droit public envers les autorités politiques

La Confédération, les cantons et les communes ont la possibilité d'édicter par un acte juridique les principales dispositions des institutions de prévoyance. De la sorte, ils peuvent exercer sur celles-ci des influences interdites à un employeur de droit privé. Le droit en vigueur donne notamment aux corporations de droit public la possibilité d'assurer la prévoyance dans un établissement de droit public non autonome ou même dans une unité administrative. Dans un tel cas, le manque d'indépendance de l'institution de prévoyance envers la collectivité est particulièrement épineux lorsque c'est l'administration des finances de cette collectivité qui se charge directement de la gestion de la fortune de prévoyance⁴⁴. Dans ces circonstances, il peut toujours se produire des conflits d'intérêts et les placements de l'institution de prévoyance peuvent se voir influencer par ces critères étrangers à la gestion proprement dite⁴⁵.

⁴¹ Cf. Ruggli, op. cit., p. 110.

⁴² Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, rapport du Conseil fédéral mis en consultation le 5 juillet 2006, p. 46.

⁴³ Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, rapport du Conseil fédéral mis en consultation le 5 juillet 2006, p. 28 ss.

⁴⁴ Rapport du 20 décembre 2004 de la commission d'enquête parlementaire du canton de Bâle-Ville relatifs aux événements de la Caisse de retraite du personnel de l'Etat de Bâle et d'autres fonds gérés par l'Administration des finances.

⁴⁵ Expertise d'Ernst & Young sur l'octroi par le canton de Zurich d'un crédit à l'association de vacances POSCOM.

L'absence de limites claires entre les compétences de l'institution de prévoyance et celles de l'employeur peut aussi avoir des effets indésirables sur la corporation de droit public en sa qualité d'employeur⁴⁶.

2.6.2 Manque de compétences de l'organe suprême

Lorsque l'organe suprême d'une institution de prévoyance a uniquement le droit d'être consulté et, éventuellement, celui de soumettre des propositions et que tant les cotisations que les prestations sont régies par un acte législatif de la corporation de droit public, éventuellement soumis à un référendum, l'assainissement ou le refinancement de l'institution peut en devenir considérablement plus difficile.

2.6.3 Autorité de surveillance

La surveillance est plus difficile lorsque l'autorité de surveillance est une unité administrative de la corporation de droit public (appartenant peut-être au même département) dont il faut surveiller l'institution de prévoyance⁴⁷. Faute d'indépendance, il est pratiquement impossible d'éviter les conflits d'intérêts et l'influence du pouvoir politique. Même si l'indépendance lui est accordée du point de vue juridique, elle ne pourra imposer qu'à grand-peine des mesures à une institution de prévoyance qui fait partie de l'administration centrale de la corporation de droit public. Le cas le plus difficile se produit lorsque et la direction de l'institution de prévoyance, et la fonction d'organe de révision, et la surveillance sont exercées par le même département, ce qui était le cas de la Caisse fédérale de pensions jusqu'en 1997.

3 Objectifs des modèles de financement

Pour le financement des IPDP, les cinq objectifs suivants devront dorénavant être atteints :

- les différentes générations d'assurés doivent être **sur pied d'égalité** et une génération ne doit pas être pénalisée/avantagée par rapport à une autre ;
- les engagements de la collectivité publique y relative doivent être **clairement identifiés** et leurs conséquences financières doivent être **prévisibles** (éviter les mauvaises surprises) ;
- les IPDP doivent le plus possible être réalignées sur les institutions de prévoyance de sociétés de droit privé ;
- le modèle de financement doit permettre, à l'instar des institutions de prévoyance de droit privé, de déterminer le revenu nécessaire de la fortune et la capacité de risque, base d'un placement professionnel de la fortune ;
- la solution proposée doit réserver un même traitement entre les IPDP. Celles-ci doivent toutes pouvoir appliquer cette solution **avec les mêmes conditions cadres**. On veut ainsi éviter de devoir créer des catégories, avec

⁴⁶ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP, FF 1996 V 308.

⁴⁷ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP, FF 1996 V 397, en particulier 445 ss.

la toujours délicate question de savoir quelle IPDP entre dans quelle catégorie et si la séparation advient selon des critères objectifs.

4 Modèles de financement examinés

4.1 Remarques préliminaires

Une distinction a été faite entre les variantes suivantes, selon que :

- le **financement est mixte**, soit par capitalisation pour une part et par répartition des dépenses pour l'autre part. Ce concept implique une dérogation au principe du bilan en caisse fermée dont il est question à l'art. 69, al. 2, LPP ;
- le **financement est par capitalisation** uniquement. Le financement par capitalisation est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour le respect du principe du bilan en caisse fermée (but visé à terme par l'initiative Beck). A cette fin, il faudrait encore que le capital actuariel de prévoyance nécessaire soit entièrement couvert par la fortune de prévoyance disponible.

La partie relative aux modèles de financement mixte traitera également des thèmes problématiques spécifiques que sont les fluctuations dans la pérennité, la notion de « fonds libres » et l'application à des plans de prévoyance en primauté des cotisations. Ces thèmes seront repris ensuite s'agissant des modèles de financement par capitalisation.

4.2 Modèles de financement mixte

4.2.1 Variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture

Le **degré de couverture** est une notion précisée à l'art. 44 OPP 2, et plus spécialement à son annexe. Il s'agit du rapport entre la fortune de l'IPDP (à la valeur du marché, déduction faite des passifs comptables, sauf les réserves de cotisation d'employeur incluant une déclaration de renonciation à leur utilisation et les réserves de fluctuations de valeur) et ses engagements (capital de prévoyance actuariel et renforcements nécessaires). Le **degré de couverture** mesure le niveau de capitalisation partielle de l'IPDP.

Exemple 1

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP2</i>	<i>300 millions de francs</i>
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP2</i>	<i>400 millions</i>
<i>Degré de couverture</i>	<i>75 % (= 300 : 400)</i>
<i>Découvert</i>	<i>100 millions (= 400 ./ 300)</i>

La pratique de la variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture consiste en un premier temps à déterminer, pour l'IPDP, le degré de couverture qui lui est adapté. Cette appréciation dépend sensiblement des caractéristiques propres de l'IPDP et doit donc être faite d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle. La valeur établie correspond alors pour l'IPDP à la notion d'**objectif de couverture**. L'IPDP doit veiller à ce que son degré de couverture, année après année, se situe régulièrement au-dessus de cet objectif.

Lorsque l'objectif n'est pas atteint, on parle alors de découvert réel pour la partie correspondante et celui-ci doit être résorbé, au besoin en prenant les mesures qui

s'imposent. Lorsque l'objectif est confortablement atteint, l'excédent doit tout d'abord être utilisé pour la constitution de toutes les provisions techniques et autres réserves nécessaires⁴⁸. Ensuite seulement on peut le cas échéant considérer le solde comme « fonds libres »⁴⁹ et songer à une utilisation en faveur des bénéficiaires de l'IPDP (à condition toutefois que le financement soit adéquat). S'agissant d'un éventuel degré de couverture minimal, au-dessous duquel aucun objectif de couverture ne devrait être raisonnablement fixé, la tendance parmi les experts de prévoyance professionnelle est de mentionner la valeur de 60 %⁵⁰.

Exemple 2

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP2</i>	500 millions de francs
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP2</i>	800 millions
<i>Degré de couverture</i>	62.5 % (= 500 : 800)
<i>Découvert</i>	300 millions (= 800 ./ 500)
<i>Objectif de couverture</i>	66.7 %
<i>Limite de non-capitalisation en %</i>	33.3 % (= 1 ./ 66.7 %)
<i>Limite de non-capitalisation en francs</i>	266.4 millions (= 800 x 33.3 %)
<i>Découvert réel en francs</i>	33.6 millions (= 300 ./ 266.4)

Dans cet exemple, l'IPDP est en capitalisation partielle, avec un objectif de couverture de 66,7 % (supposé déterminé d'entente avec l'expert). Or, son degré de couverture est de 62,5 % et est inférieur. Parmi le découvert de 300 millions, la part de 33,6 millions est un découvert réel et doit être assainie.

Le système de financement approprié concernant cette variante est bien un **système de financement mixte** : pour la part correspondant aux engagements devant être couverts par la fortune, le financement advient en capitalisation, alors que le financement se fait en revanche par répartition des dépenses pour la part non capitalisée.

Outre le système, le **niveau du financement** doit bien entendu être **adéquat**. Il convient dès lors d'aborder la question de la détermination des modalités de financement. Bien que des calculs théoriques soient possibles, on préfère généralement en pratique une voie plus pragmatique. En effet, si l'on peut effectivement théoriser la partie du financement par capitalisation, il faut relever que la partie du financement par répartition est essentiellement fonction de la situation démographique du moment et échappe donc à une règle préétablie. Il n'y a donc en conséquence pas de pure formule mathématique pour déterminer le financement mixte approprié.

La voie pragmatique consiste à simuler l'évolution financière présumée de l'IPDP. Des **hypothèses concernant le futur** sont alors nécessaires (comment le nombre des assurés actifs évoluera-t-il ? et la masse des salaires assurés ? Comment sera la sinistralité ? Quel sera le rendement moyen de la fortune ? etc.). Celles-ci doivent bien entendu être pertinentes. Le développement de **différents scénarios** est recommandé (rendement optimiste/prudent, financement actuel/avec augmentation, etc.), afin de mieux cerner l'évolution probable et la portée d'éventuelles mesures.

Les degrés de couverture pour les années futures sont comparés à l'objectif. C'est en particulier cette analyse, et son **interprétation par l'expert** en prévoyance

⁴⁸ Voir aussi le ch. 4.2.3

⁴⁹ Voir aussi le ch. 4.2.3

⁵⁰ Pittet et Prasa Hewitt.

professionnelle, qui vont permettre aux responsables de l'IPDP de prendre d'éventuelles décisions en toute connaissance de cause concernant le financement.

Exemple 3 (repris de l'exemple 2)

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	500 millions de francs
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	800 millions
Degré de couverture	62.5 % (= 500 : 800)
Découvert	300 millions (= 800 ./ 500)
Objectif de couverture	66.7 %
Limite de non-capitalisation en %	33.3 % (= 1 ./ 66.7 %)
Limite de non-capitalisation en francs	266.4 millions (= 800 x 33.3 %)
Découvert réel en francs	33.6 millions (= 300 ./ 266.4)

Synthèse de l'évolution financière présumée (degré de couverture) selon divers scénarios :

	Actuel	+1 an	+2 ans	+3 ans	+4 ans	+5 ans
Taux de cot. actuel (22 %) Rendement optimiste (4.5 %)	62.5%	63.6%	64.7%	65.7%	66.5%	67.2%
Taux de cot. actuel (22 %) Rendement prudent (3.5 %)	62.5%	62.3%	62.0%	61.6%	61.2%	60.7%
Taux de cot. + 3 % (25 %) Rendement optimiste (4.5 %)	62.5%	64.6%	66.6%	68.5%	70.1%	71.6%
Taux de cot. + 3 % (25 %) Rendement prudent (3.5 %)	62.5%	63.5%	64.4%	65.3%	66.1%	66.9%

Dans cet exemple, l'IPDP a aujourd'hui un degré de couverture inférieur à son objectif (62,5 % contre 66,7 %).

Les simulations montrent toutefois que la situation devrait se rétablir en 5 ans, sans augmentation du financement, mais en tablant sur de bons rendements sur la fortune (67,2 %). Avec un rendement prudent, et sans augmentation de financement, la situation au contraire empire (60,7 %). Sous l'hypothèse d'un rendement prudent, une augmentation du financement de 3 % est nécessaire (66,9 %).

4.2.2 Variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture différencié

La variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture présentée au ch. 4.2.1 peut également être appliquée avec un **objectif de couverture différencié** selon les engagements pour les assurés actifs et ceux pour les pensionnés. Dans ce cas, l'objectif de couverture de la réserve mathématique des pensionnés et des provisions y relatives est généralement de 100 %. L'objectif de couverture des engagements pour les assurés actifs et des provisions y relatives doit être fixé en fonction des caractéristiques propres de l'IPDP et d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle, généralement :

- Un certain pourcentage des prestations de libre passage (par exemple 50 %) ;
- Un certain pourcentage des avoirs de vieillesse selon la LPP (par exemple 100 %) ;
- Un certain pourcentage des montants minimaux selon l'art. 17 LFLP (par exemple 100 %).

Exemple

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP2</i>	<i>500 millions de francs</i>
<i>Engagements des pensionnés au sens de l'art. 44 OPP2</i>	<i>220 millions</i>
<i>Engagements des assurés actifs au sens de l'art. 44 OPP2</i>	<i>580 millions</i>
<i>Engagements totaux au sens de l'art. 44 OPP2</i>	<i>800 millions (= 220 + 580)</i>
<i>Degré de couverture global</i>	<i>62.5 % (= 500 : 800)</i>
<i>Découvert</i>	<i>300 millions (= 800 ./ 500)</i>
<i>Objectif de couverture des pensionnés</i>	<i>100 % des engagements</i>
<i>Objectif de couverture des assurés actifs</i>	<i>50 % des engagements</i>
<i>Objectif de couverture des assurés actifs en francs</i>	<i>290 millions (= 580 x 50 %)</i>
<i>Fortune disponible pour les assurés actifs</i>	<i>280 millions (= 500 ./ 220)</i>
<i>Découvert réel en francs</i>	<i>10 millions (= 290 ./ 280)</i>

Dans cet exemple, l'IPDP est en capitalisation partielle, avec un objectif de couverture des pensionnés de 100 % et de 50 % pour les assurés actifs (supposé déterminé d'entente avec l'expert). Or, l'objectif de couverture des assurés actifs en francs est supérieur à la fortune disponible pour eux. Parmi le découvert de 300 millions, la part de 10 millions est un découvert réel et doit être assainie.

Cette solution présente l'avantage de **s'adapter à l'évolution du rapport démographique** de l'IPDP. Avec la variante selon 4.2.1, si le poids des pensionnés devient de plus en plus important, le maintien d'un degré de couverture global va s'accompagner d'une diminution du degré de couverture propre aux assurés actifs, ce qui posera un problème dans les cas extrêmes. Ce problème est évité avec la solution présentée ici.

Notons que cette solution peut toutefois occasionner des écarts sensibles dans l'évolution du degré de couverture des assurés actifs (inférieur à 100 % par hypothèse). En effet si par exemple un nombre relativement important d'assurés actifs deviennent pensionnés durant l'exercice, ledit degré de couverture va chuter puisqu'il faut compléter le capital de couverture des nouvelles rentes à hauteur de 100 %. Une optique de financement à long terme (fixation de contributions nivelées) permet toutefois de limiter cet inconvénient.

Présentées au ch. 5.1 du présent projet, les exigences auxquelles doit satisfaire un financement mixte distinguent trois degrés de couverture différents. La couverture visée pour les retraités est de 100 % tandis que le degré de couverture pour les actifs et le degré de couverture global ne doivent pas être inférieurs à la valeur initiale. L'augmentation du pourcentage des retraités se traduit par une hausse du degré de couverture global, tandis que la hausse de celui des actifs exige une hausse du degré de couverture des actifs.

D'autres variantes de financement mixte ont été examinées (cf. l'annexe B du rapport de la commission d'experts, www.ofas.admin.ch) et finalement rejetées.

4.2.3 Aspects communs aux modèles précités

– Fluctuations dans la pérennité

Le financement de prestations par répartition des dépenses n'est viable à terme que si la collectivité d'assurés actifs est supposée pérenne. En effet, vu que le principe de base de ce système de financement réside dans le paiement des prestations en cours au moyen des contributions relatives aux assurés actifs, il faut que le

renouvellement de ceux-ci soit assuré afin de toujours bénéficier des ressources nécessaires.

Or, la pérennité d'une collectivité d'assurés actifs peut être sujette à fluctuations. S'agissant des employés d'une corporation de droit public, il est concevable que des périodes d'augmentation des effectifs, respectivement de compression de personnel, se succèdent à intervalles plus ou moins réguliers sur le long terme. En théorie, ce rythme se répercute sur un financement par répartition des dépenses, et donc aussi sur un financement mixte, par un besoin de contributions relativement fluctuantes si elles sont exprimées par rapport à chaque assuré actif.

Une IPDP, comme toute institution de prévoyance, doit viser à maintenir un niveau de contributions relativement stable sur le long terme. Dans le cas contraire, il s'ensuit un report de charges d'une génération d'assurés actifs à l'autre, ce qui n'est pas souhaitable. Les fluctuations dans la pérennité font ainsi obstacle à ce but, sans compter qu'elles pourraient faire penser qu'une situation financière est bonne (avec intention/obligation de répartir les excédents) alors que c'est temporaire, ou au contraire qu'une situation est critique (avec intention/obligation de prendre des mesures d'assainissement) alors qu'une détente est prévisible.

Une IPDP doit donc pouvoir se prémunir contre les fluctuations affectant la pérennité de sa collectivité d'assurés actifs. On s'est donc demandé s'il convient, pour compenser ces fluctuations, de prévoir une provision ou une réserve de pérennité.

Réserve de pérennité (RP)	Provision de pérennité (PP)
Fonds libres év.	Fonds libres év.
RP	
RFV	RFV
OC, y c. provisions techniques	OC, y c. provisions techniques + PP

Cette question a une importance pratique pour la fixation du degré de couverture (art. 44 OPP 2) : une provision de pérennité ferait partie du capital de prévoyance et, par conséquent, des engagements de l'institution de prévoyance. En conséquence, toute dissolution d'une provision de pérennité aurait des conséquences directes pour les besoins de financement de l'institution. En revanche, une réserve de pérennité ferait partie, comme la réserve de fluctuations de valeur (RFV), de la fortune de prévoyance. L'institution n'atteindrait plus l'objectif de couverture (OC) si les capitaux de prévoyance étaient supérieurs à la fortune de prévoyance, y compris les éventuelles réserves de fluctuation et de pérennité. Pour cette raison, la réserve de pérennité octroie à l'IPDP une plus grande marge de manœuvre en matière de financement qu'une provision de pérennité. La constitution d'une **réserve de pérennité** est la solution adéquate. Les modalités y relatives sont analogues à celles de la réserve de fluctuation de valeurs. Il s'agit donc bien d'une réserve (nivellement des écarts), et non d'une provision (financement d'événements assurés).

Avec la réserve de pérennité, on augmente l'assurance que les « fonds libres » soient vraiment « libres d'engagements »⁵¹. Toutefois, cette réserve ne peut avoir pour but de pallier à un défaut de pérennité, actuel ou prévisible. Ladite réserve a uniquement une fonction de lissage. Si la pérennité fait défaut, ou va faire défaut, la dérogation au principe du bilan en caisse fermée doit être remise en cause et le financement doit être réexaminé.

– **Notion de « fonds libres »**

Comme déjà mentionné, lorsque l'objectif de couverture, y compris les provisions techniques, est confortablement atteint, l'excédent doit être utilisé pour la constitution des réserves nécessaires (réserves de fluctuations de valeur et de pérennité) et ensuite seulement on peut le cas échéant considérer le solde comme des « fonds libres » (à condition toutefois que le financement soit adéquat).

Les fonds en question sont « libres de tout engagement » **par rapport** à un système de financement mixte supposant la pérennité de la collectivité d'assurés actifs et donc viable à long terme. Tant que ce système n'est pas remis en cause, ces fonds peuvent donc revenir, sous une forme ou sous une autre, aux bénéficiaires de l'IPDP. On pense en particulier à une adaptation des rentes en cours, sans laquelle les pensionnés voient leur rente se dévaloriser plus ou moins rapidement sous l'effet de l'inflation.

La situation est toutefois différente en cas de liquidation partielle. En effet et par exemple, en l'état de la législation, s'il y a des fonds considérés comme « libres », un droit à ceux-ci s'ajoute au droit à la prestation de sortie (art. 23, al. 1, LFLP), sans que le montant non capitalisé puisse être pris en compte (l'art. 53d, al. 3, LPP ne s'applique pas). Cette situation est illogique et une solution doit être trouvée. Mais, plus que par la remise en cause du caractère « libre » des fonds en question, c'est par une révision de la législation relative à la liquidation partielle pour des IPDP qu'il convient d'agir.

Enfin, il faut constater que si l'on songe à thésauriser les fonds libres dans l'optique d'une recapitalisation complète de l'IPDP, alors on se place de fait dans une logique d'abandon d'un système de financement mixte et une autre logique de financement doit être mise au point.

Un système de financement mixte peut générer des fonds réellement libres, le cas échéant au profit des bénéficiaires de l'IPDP. Une adaptation de la législation relative à la liquidation partielle pour des IPDP est toutefois nécessaire.

– **Application à des plans de prévoyance en primauté des cotisations**

Par plans de prévoyance en primauté des cotisations, on entend ici les plans de prévoyance où les prestations de retraite sont basées sur la constitution d'un capital-épargne.

L'application d'un système de financement mixte à des plans de prévoyance en primauté des cotisations **pose un problème conceptuel**. En effet, vu qu'un tel système comporte une part en répartition des dépenses, les capitaux-épargne ne sont pas entièrement capitalisés. Or, dans la logique conceptuelle, le propre d'un capital est justement d'être capitalisé !

⁵¹ Voir aussi le paragraphe ci-après sur la notion de « fonds libres ».

Ce problème conceptuel débouche sur un problème plus tangible lorsque l'on examine à **quel intérêt** ces capitaux-épargne doivent être rémunérés. En effet, dans un plan en primauté des cotisations, on fait dépendre l'intérêt en question du rendement attendu sur la fortune de l'institution de prévoyance à court terme. Mais, dans le cas qui nous occupe, le rendement n'est que partiel car il est complété par un financement par répartition. Une référence usuelle vient alors à manquer, et avec elle dans une certaine mesure la transparence du financement qui est une caractéristique de la primauté des cotisations.

Ceci dit, l'application d'un système de financement mixte à des plans de prévoyance en primauté des cotisations **ne pose en revanche pas de problèmes techniques**, à condition de fixer des **règles adéquates à propos de l'intérêt crédité sur les capitaux-épargne**. A ce propos, on peut par exemple concevoir de fixer cet intérêt égal :

- à l'**intérêt technique** utilisé pour la rémunération des capitaux de couverture des rentes servies aux pensionnés, lequel est également un paramètre du taux de conversion des capitaux-épargne en rentes. De cette manière, le caractère à court terme de la rémunération par l'intérêt est perdu, au profit d'une parfaite égalité de traitement sur le long terme entre assurés actifs et pensionnés ;
- à l'**intérêt minimal selon la LPP**. De cette manière, on retrouve un caractère à court terme, mais on abandonne tout lien avec des paramètres propres à l'IPDP.

Un objectif de prestations peut toutefois être garanti en prenant des mesures adéquates.

Il n'y a pas lieu d'**interdire** a priori l'application d'un système de financement mixte aux IPDP par le fait que leur plan de prévoyance est en primauté des cotisations.

4.2.4 Atteinte des objectifs fixés

Avec les variantes selon un système de financement mixte présentées ci-avant, **l'objectif d'équité entre les générations est atteint** puisqu'elle vise à une certaine stabilité à long terme. Elle ne prévoit en particulier pas le financement des prestations d'une certaine génération à charge des générations futures.

En ce qui concerne les engagements de la collectivité publique y relative, outre les contributions réglementaires à sa charge, il faut que le montant non capitalisé fasse l'objet d'une garantie. Il n'y a pas d'autres engagements financiers auxquels la collectivité publique pourrait s'attendre et cette variante satisfait donc également à **l'objectif visant à ce les coûts soient prévisibles**.

4.3 Modèles de financement par capitalisation

4.3.1 Variante du découvert gelé

L'élément central de cette variante consiste en le **gel** du découvert en francs de l'IPDP en question, avec le **paiement** par la corporation de droit public y relative **d'un intérêt** sur ledit découvert.

Le système est le suivant :

- L'IPDP reste en **capitalisation partielle** dans le sens où le découvert (gelé) subsiste néanmoins. D'un point de vue comptable, on fera figurer à l'actif du bilan technique de l'IPDP un poste supplémentaire, que l'on peut dénommer « découvert gelé » et qui va par la suite rester constamment fixe en francs.
- Le **financement adéquat** (outre le paiement d'un intérêt sur le découvert) est celui qui permet de présenter en tout temps un bilan technique de l'IPDP équilibré, compte tenu du « découvert gelé » précité. Pour déterminer ledit financement, on préfère généralement en pratique une voie pragmatique consistant à simuler l'évolution financière présumée de l'IPDP.
- Un financement adéquat garantit ainsi un bilan technique équilibré, mais en moyenne sur le long terme. En pratique, des **écarts pourront être observés** année après année. Ils seront alors portés à l'actif du bilan technique en tant que « découvert réel », respectivement au passif du bilan technique en tant que « fonds libres »⁵² (pour autant que toutes les provisions techniques et autres réserves nécessaires aient été constituées au préalable).
- Si, contrairement aux prévisions, on observe une rupture de l'équilibre à long terme (suite à un crash boursier par exemple), alors des **mesures doivent être prises**. Elles consisteront en mesures d'assainissement ou en répartition de fonds libres, par exemple.
- Par le versement d'un intérêt sur le découvert, l'IPDP n'a pas de lacune de rendement de la fortune (c'est comme si elle disposait d'une fortune égale à ses engagements) et le financement adéquat susmentionné se rapproche ainsi du système de **financement par capitalisation complète**.
- A propos du niveau de l'intérêt, le but est qu'il compense la lacune de rendement de la fortune. Dans ce sens, on pense alors à un intérêt égal au rendement moyen supposé sur le long terme. Etant donné qu'une référence claire est préférable, on choisira plutôt de fixer cet intérêt égal à l'**intérêt technique de l'IPDP augmenté de 0,5 %**⁵³. En partant du principe que l'intérêt technique utilisé par les IPDP pourrait se resserrer en moyenne vers 3,5 % dans un avenir proche, l'intérêt à verser sur le découvert pourrait se situer vers les 4 % (4 % = 3,5 % + 0,5 %).

Il convient de signaler que, d'un point de vue technique, cette variante présente les mêmes effets que celle de l'initiative Beck (voir ch. 4.3.3). En effet, considérée du **point de vue de l'IPDP**, la différence se voit uniquement dans les comptes. L'IPDP a, ou n'a pas, une fortune correspondant à la totalité de ses engagements. Mais, dans un cas comme dans l'autre, elle bénéficie du même revenu y relatif. En revanche, du **point de vue de la corporation de droit public**, il y a bien entendu une grande différence entre le fait de rémunérer un certain montant et de le reconnaître comme une dette.

Le gel du découvert en francs et le paiement d'un intérêt sur celui-ci ne constituent pas à proprement parler une mesure d'assainissement. Toutefois, cela pourrait avoir un effet bénéfique sur l'évolution de la **situation financière** de l'IPDP en général, et sur celle de son **degré de couverture** en particulier. En effet :

⁵² Les considérations développées sous 4.2.4.2 sont ici également valables, en particulier la nécessité d'une révision de la législation relative à la liquidation partielle pour des IPDP.

⁵³ La Chambre suisse des Actuaires-conseils recommande de fixer l'intérêt technique comme étant le rendement moyen supposé sur le long terme, diminué d'une marge d'environ 0,5 % pour tenir compte de l'accroissement futur de l'espérance de vie.

- par l'effet de l'inflation, un montant gelé en francs perd de sa valeur réelle avec les années et il devient ainsi « moins important » ;
- Le degré de couverture est le ratio entre la fortune et les engagements de l'IPDP au sens de l'art. 44 OPP 2. On peut raisonnablement admettre que les sommes en question augmentent avec le temps, tout en maintenant leur différence égale en francs (par hypothèse sur le gel du découvert), alors ledit ratio augmente également⁵⁴.

Ainsi, avec le temps, le découvert gelé pourrait devenir « modique », ce qui pourrait motiver la corporation de droit public à le financer le moment venu. Le temps devant s'écouler avant que cette opportunité se présente dépend de plusieurs éléments propres à l'environnement de chaque IPDP.

Exemples

	Exemple fictif, aujourd'hui et dans 10 ans	Caisse de pensions bernoise, 1990 et 1995
Aujourd'hui / 1990 <i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP2</i> <i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP2</i> <i>Découvert</i> <i>Degré de couverture</i>	600 millions 800 millions 200 millions (= 800 ./. 600) 75 % (= 600 : 800)	2'427 millions 3'749 millions 1'322 millions 64.7 %
Après 10 ans / .1995 <i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP2</i> <i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP2</i> <i>Découvert</i> <i>Découvert aux coûts d'aujourd'hui</i> <i>Degré de couverture</i>	700 millions 900 millions 200 millions (= 900 ./. 700) 172 millions (200 escomptés sur 10 ans à une inflation supposée de 1.5 %) 77.8 % (= 700 : 900)	3'880 millions 5'202 millions 1'322 millions 74.6 %

Dans l'exemple fictif, le découvert est resté gelé à 200 millions de francs, mais le degré de couverture a quelque peu augmenté passant de 75 % à 77,8 %. De plus, ces 200 millions se sont « dépréciés » à une valeur de 172 millions. Sous cet angle, on peut donc parler d'un effet d'assainissement.

Concernant l'exemple de la Caisse de pensions bernoise, il faut garder à l'esprit que le début des années 1990 étaient des années à forte inflation, ce qui a accéléré l'amélioration du degré de couverture.

Avec cette variante, **l'objectif d'équité entre les générations est atteint** puisque, en gelant le découvert, l'IPDP évolue dans une certaine continuité. Ledit découvert gelé n'étant financièrement pas à charge des assurés, on évite le financement des prestations d'une certaine génération à charge des générations futures.

En ce qui concerne les engagements de la collectivité publique y relative, outre les contributions réglementaires à sa charge, il faut que le découvert gelé soit rémunéré et qu'il fasse l'objet d'une garantie ; un éventuel remboursement du découvert gelé est laissé à l'appréciation de la collectivité publique. Vu que la rémunération se fait selon des règles bien précises préétablies, il n'y a pas d'autres engagements financiers auxquels la collectivité publique pourrait s'attendre et cette variante satisfait donc également à **l'objectif visant à ce les coûts soient prévisibles**.

⁵⁴ La situation est toutefois exactement inverse dans le cas où les sommes en question diminuent !

Par ailleurs, et ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il n'y a avec cette solution pas de composante de financement par répartition des dépenses. Elle n'est donc pas directement soumise aux aléas de fluctuations dans la pérennité⁵⁵. Une réserve de pérennité comme pour les systèmes de financement mixte n'est **pas admissible** ici.

Enfin, signalons que l'application de cette solution à des plans de prévoyance en primauté des cotisations est **moins problématique** que pour les solutions avec un financement mixte comme décrit au ch. 4.2.

4.3.2 Variante basée sur la capitalisation des nouveaux engagements

Cette variante part du principe que, à partir d'un moment donné, **tous les nouveaux engagements** de l'IPDP (engagements constitués à partir de ce moment-là) **sont complètement capitalisés**. Seuls les engagements qui ont pris naissance avant le moment en question peuvent continuer de n'être que partiellement capitalisés, le découvert y relatif devant toutefois être rémunéré.

Concrètement, à partir de ce moment-là :

- Pour un assuré actif : l'engagement au début de l'application de ce principe n'est pas refinancé, mais l'accroissement de cet engagement doit dès lors être entièrement capitalisé ;
- Pour un assuré actif générant un (des) bénéficiaire(s) de rentes : le capital de couverture des rentes doit être constitué entièrement en capitalisation (financé par les cotisations ordinaires) ;
- Pour un bénéficiaire de rentes générant un (des) autre(s) bénéficiaire(s) de rentes : le capital de couverture des rentes doit être constitué entièrement en capitalisation.

Lorsque tous les assurés actifs présents au début de l'application de ce principe auront généré un (des) bénéficiaire(s) de rentes, ou alors lorsqu'ils seront tous sortis, et que tous les bénéficiaires de rentes au début de l'application de ce principe seront décédés, alors l'IPDP sera entièrement capitalisée.

L'application de ce principe engendre une diminution du découvert en francs avec le temps. En effet, ce découvert correspond aux engagements non capitalisés, soit ceux qui ont pris naissance avant le début de l'application de ce principe, et ils vont naturellement se réduire avec le temps. Ils iront même jusqu'à disparaître, à très long terme toutefois. Ceci signifiera l'assainissement complet de l'IPDP et la variante en question présentera dès lors les mêmes effets que celle de l'initiative Beck (voir ci-après).

En conséquence, cette variante peut être vue comme la **variante du découvert gelé** (décrite ci-avant), **améliorée** dans le sens où le découvert n'est pas seulement gelé en francs, mais va progressivement s'éteindre. L'assainissement partiel selon la variante précédente devient un assainissement total avec cette variante (à long terme ; voir aussi ch. 4.3.3).

Notons que cette solution peut toutefois occasionner des à-coups importants dans le besoin de financement annuel. Cela peut être le cas par exemple si un nombre relativement important de « vieux » assurés actifs deviennent pensionnés durant l'exercice. L'engagement libéré en tant qu'assurés actifs n'est pas complet puisque

⁵⁵ Voir toutefois la note précédente.

naguère la capitalisation n'était pas requise. Il faut alors le compléter jusqu'à concurrence du capital de couverture des nouvelles rentes puisque celui-ci doit, par principe, correspondre au 100 %. Une optique de financement à long terme (fixation de contributions nivelées) permet toutefois de limiter cet inconvénient.

Exemple

Aujourd'hui

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	600 millions de francs
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	800 millions
Découvert	200 millions (= 800 ./ 600)
Degré de couverture	75 % (= 600 : 800)

Après 10 ans

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	750 millions
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	900 millions
Découvert	150 millions (= 900 ./ 750)
Degré de couverture	83.3 % (= 750 : 900)

Après 50 ans

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	1'500 millions
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	1'500 millions
Découvert	-.- (= 1'500 ./ 1'500)
Degré de couverture	100.0 % (= 1'500 : 1'500)

Pour le surplus, les considérations émises concernant la variante du découvert gelé vue ci-avant sont également valables s'agissant de la présente variante.

4.3.3 Variante du refinancement complet selon l'initiative Beck

D'un point de vue technique, cette variante vise à contraindre les IPDP à :

- Abandonner la capitalisation partielle au profit d'une capitalisation complète ;
- Passer d'un système de financement mixte à un système de financement par capitalisation uniquement.

Il ne subsisterait à terme plus de pratique actuarielle propre aux IPDP. Les principes techniques seraient unifiés pour toutes les institutions de prévoyance. Toutefois, le **principal obstacle** à cette réalisation serait d'ordre financier : elle engendrerait une allocation, dans un délai approprié, de sommes souvent très importantes pour que les IPDP puissent capitaliser les engagements qui ne l'étaient pas. A ce propos, vu l'importance des sommes en jeu, une participation financière des assurés actifs et/ou des pensionnés apparaît irraisonnable et il faut partir du principe que l'éventuel refinancement complet est entièrement à charge de la collectivité publique en question.

La seule marge de manœuvre concédée apparaît au titre des **mesures transitoires** qui seraient à prévoir pour ce motif. A cet égard, le texte du développement fait en effet état d'un **délai de dix à vingt ans** « pour permettre aux institutions concernées de refinancer leur capitalisation ». On pourrait également prévoir des **exceptions**, c'est-à-dire la possibilité d'opter pour un système de financement mixte, par exemple pour des IPDP dont les sommes en jeu seraient trop importantes.

Un délai de dix à vingt ans, voire même de cinquante ans dans des cas sérieux, est toutefois trop court pour envisager un refinancement complet avec la solution du découvert gelé (avec paiement « le moment venu »), ou même avec sa variante améliorée basée sur la capitalisation des nouveaux engagements. C'est pourquoi, si

la solution présentée ici doit être réalisée, il convient d'envisager par exemple les modalités suivantes :

- La collectivité de droit public en question **verse en une fois** à son institution de prévoyance le montant permettant de la refinancer complètement. Ainsi, l'IPDP peut immédiatement poursuivre ses activités en respectant le principe du bilan en caisse fermée ;
- Au besoin, la collectivité de droit public **lève un emprunt** pour tout ou partie de la somme correspondante ;
- Le cas échéant, la collectivité de droit public peut **choisir certaines modalités** pour le remboursement de cet emprunt. Les annuités à verser (avec une part amortissement et une part intérêts) doivent être définies. Afin de respecter l'esprit de l'initiative Beck, la période ne devrait pas excéder vingt ans.

En conséquence, la solution présentée ici est intéressante pour les collectivités de droit public disposant de la capacité financière requise. Cette appréciation dépend bien entendu de la situation particulière à chaque collectivité.

Le cas échéant, on constate que les coûts apparaissent de façon bien déterminée. **L'objectif visant à ce les coûts** à charge de la collectivité publique **soient prévisibles** est donc réalisé. De plus, **l'objectif d'équité entre les générations est atteint.**

Pour les autres collectivités de droit public, il leur est certainement plus agréable de pouvoir attendre « le moment venu », voire une cinquantaine d'année, selon les autres variantes avec un financement par capitalisation (ch. 4.3.1 et 4.3.2). Ces variantes prévoient certes le paiement d'un intérêt sur le découvert, mais son amortissement est plus souple. Relevons que l'application des dites variantes, moins contraignantes, pourrait néanmoins être elle aussi problématique dans certains cas.

4.4 Comparaison des charges relatives aux différentes variantes de financement

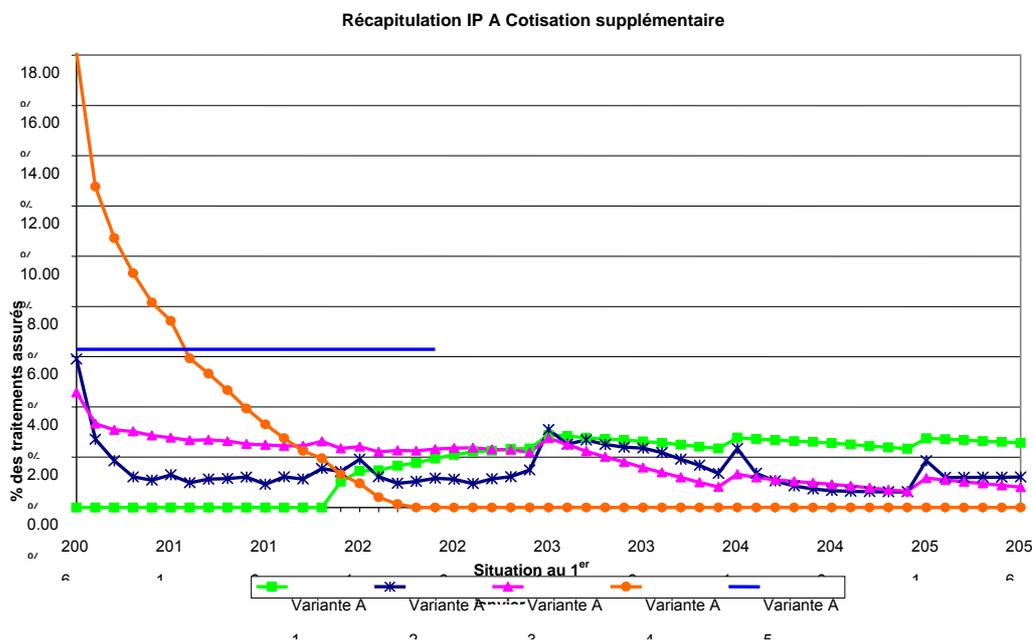
4.4.1 Introduction

Etant donné la spécificité des IPDP, les charges relatives aux différentes variantes de financement doivent être déterminées spécifiquement pour chacune d'entre elles. Il s'agit de calculs souvent complexes, généralement menés par les experts agréés des IPDP. Dans le cadre du présent projet, il a par conséquent été impossible de réunir les données relatives à toutes les IPDP, et ainsi d'établir une comparaison générale. Dans le présent chapitre, on se limite donc à présenter le cas précis de quelques IPDP, tout en tirant des conclusions générales là où il est possible de le faire.

La société de conseil en prévoyance professionnelle Hewitt Associates SA a procédé à des simulations d'évolution concernant deux IPDP, avec notamment pour but de pouvoir identifier, dans des cas concrets, les différences de charges selon les diverses variantes de financement étudiées ci-avant. Ces calculs offrent donc un éclairage chiffré sur ces variantes, complémentaire à la description essentiellement théorique des paragraphes précédents.

Les résultats de ces simulations font l'objet de l'annexe C du rapport de la commission d'experts. Pour résumer, nous reproduisons ci-après les graphiques montrant, pour chacune des deux IPDP, le financement supplémentaire nécessaire à la réalisation des diverses variantes.

4.4.2 IPDP A : Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (degré de couverture au 31.12.2005 : 73,4 %)



Variante A1 : Maintien d'une couverture globale à 73.4 % (voir 4.2.1)

Variante A2 : Maintien d'une couverture à 100 % pour les pensionnés et à 52.4 % pour les assurés actifs (voir 4.2.2)

Variante A3 : Gel du découvert technique à CHF 796'400'000 (voir 4.3)

Variante A4 : Capitalisation des nouveaux engagements (voir 4.3.2)

Variante A5 : Refinancement total en 20 ans (voir 4.3.3)

Ce graphique appelle les remarques suivantes :

- En moyenne sur le long terme, le gel du découvert technique (A3) ne coûte pas beaucoup plus cher que le maintien du degré de couverture (A1), quand bien même il engendre dans notre considération dynamique un certain assainissement de l'IPDP. La différence de coûts est sensible durant les vingt premières années, mais le gel du découvert engendre moins de coûts après cette période. En francs, le gel du découvert technique requiert un **apport plus ou moins décroissant d'environ 23 millions à environ 12 millions**, alors que le maintien du degré de couverture ne requiert **pas de financement pendant 14 ans, mais un apport augmentant jusqu'à environ 35 millions ensuite** en raison de la détérioration du rapport démographique qui pèse sur la part de financement par répartition. Il semble donc qu'un financement relativement important les premières années (selon le gel du découvert technique) stoppe le besoin de financement prévisible à très long terme (selon le maintien du degré de couverture) ;
- Le maintien d'un objectif de couverture différencié (A2) se situe, en termes de coûts, entre le gel du découvert technique (A3) et le maintien du degré de couverture (A1). C'est aussi la variante engendrant la plus grande **stabilité des coûts** exprimés en pour-cent des traitements assurés. En particulier, et par rapport au gel du découvert technique (A3), cette solution est sensiblement moins chère les premières années. De plus, elle engendre également, dans notre considération dynamique, un certain assainissement de l'IPDP. Enfin, rappelons qu'elle est adaptée à l'évolution de la démographie

- *La capitalisation des nouveaux engagements (A4) serait **difficilement réalisable**, au vu des forts coûts qu'elle engendre les premières années ;*
- *Un refinancement total en vingt ans (A5) nécessiterait un effort financier se situant à 6,3 % des traitements assurés, soit en francs un **apport croissant d'environ 43 millions à environ 86 millions**.*

Si le refinancement total devait advenir au moyen d'un versement immédiat de la somme d'environ 796 millions, et que la collectivité publique lève un emprunt à annuités fixes sur vingt ans, alors celles-ci s'élèveraient à **environ 61 millions** si l'intérêt pris en considération est le même (rendement attendu = 4,5 %). Cette somme se situe logiquement au milieu de la fourchette selon le dernier point ci-dessus.

A noter encore que le financement supplémentaire nécessaire pour geler le découvert technique est inférieur au paiement d'un intérêt sur ledit découvert, en l'occurrence **environ 36 millions** au rendement attendu de 4,5 % ($796 \times 4,5 \%$). Nous l'avons vu, le paiement d'un intérêt sur le découvert implique le passage d'un financement mixte à un financement par capitalisation, ce dernier étant plus avantageux dans le cas présent. Le bénéfice ainsi dégagé explique la différence entre les 36 millions précités et les chiffres selon le premier point ci-dessus, soit une somme plus ou moins décroissante d'environ 23 millions à environ 12 millions. Le fait que l'IPDP n'est pas statique, mais évolue au gré de l'effectif et des prestations assurées joue également un rôle.

4.4.3 IPDP B : Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (degré de couverture au 31.12.2005 : 44,2 %)

Récapitulation IP B Cotisation supplémentaire



Variante B1 : Refinancement partiel de 44,2 % à 70 % en 30 ans

Variante B2 : Gel du découvert technique à CHF 1'305'300'000 (voir 4.3.1)

Variante B3 : Capitalisation des nouveaux engagements (voir 4.3.2)

Variante B4 : Refinancement total en 30 ans (voir 4.3.3)

Attention : la cotisation d'assainissement de 3,5 % des traitements assurés prévue jusqu'au moment où le degré de couverture atteint 60 % n'est pas comprise dans les financements exposés dans le graphique. Elle s'ajoute donc les premières années.

Les remarques concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel sont transposables par analogie à la Caisse de pensions de la Commune de Lausanne. Les sommes en jeu sont toutefois naturellement plus importantes.

4.4.4 Cas de deux IPDP genevoises (CIA et CEH)

Pour ces deux IPDP, les conséquences financières des différentes variantes suivantes ont été déterminées :

Variante C1 : Modèle basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié (selon ch. 4.2.2 et 5.1)

Variante C2 : Modèle avec un objectif de degré de couverture (selon ch. 4.2.1) de 80 %

Variante C3 : Refinancement complet (selon ch. 4.3.3)

Les degrés de couverture au 31 décembre 2005 sont de 69,7 % pour la CIA et de 83,2 % pour la CEH.

Les deux tableaux suivants indiquent les apports nécessaires au 31 décembre 2005 pour atteindre les objectifs cibles à la fin de la période considérée pour les différents modèles envisagés.

(Les montants sont exprimés en millions de francs)

POUR LA CIA	Période considérée			
	au 31.12.2005	10 ans	15 ans	20 ans
Modèle considéré				
C1	aucun apport nécessaire	120	550	950
C2	850	1'050	1'260	1'450
C3	2'495	2'490	2'540	2'570

POUR LA CEH	Période considérée			
	au 31.12.2005	10 ans	15 ans	20 ans
Modèle considéré				
C1	aucun apport nécessaire	190	390	570
C2	aucun apport nécessaire	130	280	420
C3	460	690	820	910

Une première constatation qui s'impose est que la variante du refinancement complet (C3) est celle générant les coûts les plus élevés.

Par ailleurs, on remarque que la variante avec un objectif de degré de couverture de 80 % (C2) est plus onéreuse que la variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture différencié (C1) pour les IPDP avec un degré de couverture inférieur à 80 % (par exemple pour la CIA). La situation s'inverse toutefois pour les IPDP avec un degré de couverture d'au moins 80 % (par exemple pour la CEH).

4.4.5 Evolution des coûts selon une optique statique ou une optique dynamique

Les coûts ne sont pas les mêmes selon une **optique statique** (c'est-à-dire où l'on suppose l'IPDP figée) et selon une **optique dynamique** (c'est-à-dire où l'on tient compte du fait que l'IPDP évolue). Le tableau ci-après en donne les raisons, à la lumière des deux variantes « Objectif de couverture différencié » et « Découvert gelé » :

Variantes	Optique statique	Optique dynamique
Objectif de couverture différencié (avec refinancement partiel)	Refinancement partiel (intérêts et amortissement) Coûts ordinaires selon financement mixte	Refinancement partiel (intérêts et amortissement) Coûts ordinaires selon financement mixte Augmentation du découvert en francs possible (le découvert reste fixe en pour-cent)
Découvert gelé	Intérêts Coûts ordinaires selon financement par capitalisation	Intérêts Coûts ordinaires selon financement par capitalisation

Financement immédiat pour
stopper l'augmentation du
découvert en francs

Dans une optique statique, on peut avoir l'impression que la variante « Découvert gelé » coûte moins que la variante « Objectif de couverture différencié ». En effet, en admettant que la différence ne vient pas des coûts ordinaires, cette dernière contient une part d'amortissement qui fait la différence.

En revanche, dans une optique dynamique, il faut s'attendre à ce que les sommes en jeu, soit la fortune et les engagements d'assurance, augmentent. Le fait de maintenir un ratio fixe entre les deux (variante « Objectif de couverture différencié ») s'accompagne alors d'une augmentation du découvert. Pour l'éviter (variante « Découvert gelé »), il faut alors des moyens importants.

C'est pour cela qu'en réalité, lorsque l'on procède à des simulations sur des cas réels, on s'aperçoit en fait que **la variante « Découvert gelé » coûte généralement davantage**. En contrepartie, elle apporte de meilleurs résultats : le degré de couverture global après la période de refinancement est généralement plus élevé que celui visé avec la variante « Objectif de couverture différencié ».

4.5 Influence de la durée d'amortissement

En octobre 2006, l'OFAS a établi un rapport sur les conséquences financières de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Beck et du modèle de l'ASIP (base de données : fin 2005), qui contient un tableau indiquant les chiffres pour une durée d'amortissement de 15, 20, 40 et 50 ans. Les charges annuelles diminuent ainsi de **près de la moitié** si la durée d'amortissement est allongée de 15 à 50 ans. Si l'on calcule les coûts liés à un financement complet pour une durée de 10, 20, 30, 40 et 50 ans, les chiffres sont les suivants :

Financement complet du découvert (par canton)

Base de données : 31.12.2005

Canton	Découvert en millions de francs	Annuité en millions de francs pour un financement complet du découvert dans un délai de				
		10 ans	20 ans	30 ans	40 ans	50 ans
AG	680	84	50	39	34	32
BE	737	91	54	43	37	34
BL	492	61	36	28	25	23
BS	1854	229	136	107	94	86
FR	354	44	26	20	18	16
GE	3367	415	248	195	170	157
JU	68	8	5	4	3	3
LU	29	4	2	2	1	1
NE	959	118	71	55	48	45
SG	69	9	5	4	3	3
SH	8	1	1	0	0	0
SO	618	76	45	36	31	29
TG	4	0	0	0	0	0
TI	1145	141	84	66	58	53
VD	4122	508	303	238	208	192
VS	1328	164	98	77	67	62

ZH	494	61	36	29	25	23
Total	16 328	2'014	1'200	943	822	759

Si la durée d'amortissement est allongée de 40 à 50 ans, les charges annuelles ne diminuent que **relativement peu**.

5 Eléments-clés pour la conception future des institutions de prévoyance de droit public

5.1 Modèle de financement

Les chapitres qui précèdent ont exposé la situation actuelle et les différents modèles de financement possibles pour les IPDP. Compte tenu des délais différents pour un refinancement complet et des coûts qui en résultent, on vise, dans le sens d'un compromis, le financement complet des IPDP aujourd'hui partiellement capitalisées dans un délai maximal de 30 ans. Cet objectif permet de tirer les conclusions suivantes pour le modèle de financement futur :

- La majorité des IPDP est, soit complètement capitalisée, soit presque complètement capitalisée. Seule une minorité des IPDP restantes présente des **découverts très importants**. A moyen terme, c'est-à-dire dans un délai de 30 ans, il devrait pourtant être possible de refinancer complètement les IPDP encore partiellement capitalisées à l'heure actuelle ;
- Jusqu'au refinancement complet, il **existe** cependant des **alternatives** à la capitalisation complète et au financement par capitalisation uniquement ;
- Leur mise en œuvre pose cependant des problèmes spécifiques qu'il s'agit de résoudre, notamment en relation avec la liquidation partielle, la garantie de la corporation publique, l'organe décisionnel, l'affiliation d'entités externes, la stratégie de placements et les réserves de fluctuations de cours, ainsi que la surveillance. Toutefois, même avec les mesures adéquates, la **liberté d'agir** des parties liées à une IPDP non complètement capitalisée continuerait, comme aujourd'hui, d'être quelque peu restreinte ;
- L'évolution de la **démographie**, en particulier l'évolution du rapport démographique (assurés actifs par rapport aux pensionnés), est une menace sérieuse pesant sur les IPDP non complètement capitalisées. Celles-ci doivent s'en prémunir ;
- La **transition** vers une capitalisation complète doit être **encouragée**. Cette dernière doit cependant avoir lieu dans un délai de 30 ans au plus tard, afin que les IPDP jouissent d'une liberté d'agir comparable à celle du privé.

Il est donc recommandé de procéder de la manière suivante :

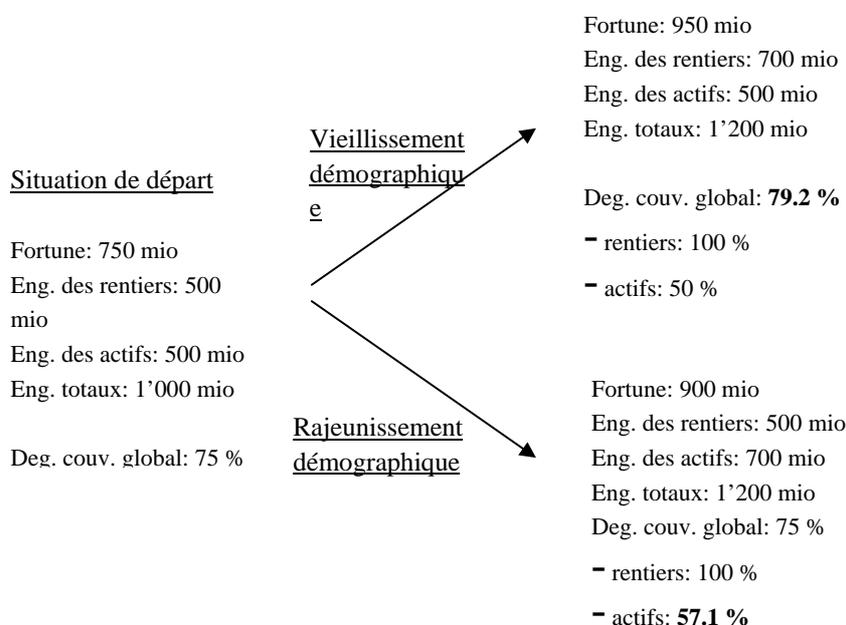
- *Les IPDP avec des degrés de couverture inférieurs à 100 % peuvent, avec l'accord de l'autorité de surveillance, pour une durée de 30 ans, continuer à être gérées selon le système de la capitalisation partielle. A l'échéance de ce délai, elles devront être entièrement refinancées ;*
- *Jusqu'à leur refinancement complet, les IPDP doivent adopter le système de financement basé sur le **maintien d'un objectif de couverture différencié** (ch. 4.2.2 et variante A2 du ch. 4.4.2) **ou un autre système de financement plus restrictif**. 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 des dites dispositions le degré de couverture global et le degré de couverture des assurés actifs arrêtés à ce moment-là⁵⁶, les engagements de rente 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 ;

- 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.
- Parallèlement, le Conseil fédéral est tenu de fournir périodiquement (tous les dix ans) au Parlement un rapport sur la situation financière des IPDP. Cette manière d'agir permet au Parlement, le cas échéant, de corriger le délai nécessaire au refinancement complet.

On peut noter que ce modèle de financement satisfait aux objectifs préalablement fixés (voir ch. 3). En effet, quel que soit le système de financement finalement choisi par l'IPDP pour une recapitalisation complète, les différentes générations d'assurés sont placées sur pied d'égalité, les engagements de la collectivité publique y relative sont clairement identifiés, on tend dans la mesure du possible vers un réalignement sur les institutions de prévoyance de sociétés de droit privé et toutes les IPDP se voient offrir le même choix.

Exemple



On garantit de la sorte que :

⁵⁶ L'art. 44 OPP 2 est à la base de la détermination des degrés de couverture. Toutefois, en dérogation à cette disposition, la fortune de prévoyance disponible peut être diminuée d'une réserve de fluctuation de valeurs et d'une réserve de pérennité selon le ch. 4.2.3. Il s'agit par là de garantir une optique à long terme dans le pilotage de l'IPDP. Les calculs en questions devront toutefois être réalisés selon les principes techniques reconnus et sur la base d'une expertise menée par l'expert en prévoyance professionnelle.

- le degré de couverture des actifs ne diminue pas et que le degré de couverture global augmente de façon appropriée en cas de vieillissement démographique ;
- le degré de couverture global ne diminue pas et que le degré de couverture des actifs augmente de façon appropriée en cas de rajeunissement démographique.

Le ch. 5.2 ci-après montre sur quelles considérations se fonde le modèle proposé, notamment en expliquant pourquoi certaines solutions n'ont pas été retenues. Le ch. 5.3 qui suivra traite quant à lui des modalités propres à ce modèle.

5.2 Commentaire du modèle de financement proposé

5.2.1 Pourquoi laisser une marge de manœuvre concernant le délai pour la recapitalisation complète ?

Une IPDP doit pouvoir choisir elle-même, pendant une durée de 30 ans, le délai dans lequel elle entend procéder à une recapitalisation complète. D'ici là, elle dispose au moins d'un système de financement basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié.

Cette liberté de choix est avant tout motivée par le fait qu'il n'est pas possible d'exiger immédiatement une recapitalisation complète de toutes les IPDP.

Le délai de transition de 30 ans permet d'aligner les IPDP autant possible sur les institutions de prévoyance de droit privé.

5.2.2 Pourquoi un financement basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié ?

Cette solution (ch. 4.2.2) présente les avantages majeurs suivants :

- Les coûts d'un refinancement complet dans un délai de 30 ans sont financièrement supportables pour toutes les IPDP concernées ;
- Par le fait que le degré de couverture des assurés actifs ne peut, selon les simulations sur lesquelles se fondent le modèle de financement, pas tomber en dessous de la valeur de départ jusqu'au financement complet du découvert, on s'assure que l'évolution démographique ne porte pas préjudice à la situation de l'IPDP ;
- Par le fait que, selon les simulations, le degré de couverture global ne peut pas tomber en dessous de la valeur de départ jusqu'au financement complet du découvert, on s'assure pour le moins d'une situation financière stable pour l'IPDP. Etant donné que la tendance est au vieillissement des effectifs, la situation globale devrait même nettement s'améliorer.

5.2.3 Pourquoi les autres systèmes de financement ont-ils été écartés ?

Les autres systèmes de financement ont été écartés pour les raisons suivantes :

- La variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture global aurait été la moins contraignante pour les IPDP si l'on se limitait à garder le degré de couverture à son niveau actuel. On y a renoncé, justement parce qu'on vise un

assainissement, dans toute la mesure du possible. Par ailleurs, elle ne protège pas l'IPDP des conséquences éventuellement défavorables de la démographie ;

- On aurait pu envisager cette même variante, assortie d'une règle imposant une progression annuelle du degré de couverture global, par exemple 0,5 point en plus chaque année. A ce propos, il faut remarquer qu'une telle mesure « forfaitaire » n'aurait pas forcément les mêmes effets pour toutes les IPDP concernées. De plus, cette solution est quelque peu plus compliquée administrativement parlant. Elle n'a donc pas non plus été retenue ;
- Une variante basée sur un objectif de couverture global à atteindre, par exemple de 80 % au moins, aurait des conséquences très diverses selon l'IPDP. Elle ne serait que difficilement réalisable pour les IPDP avec un degré de couverture actuellement très bas (voir par exemple le ch. 4.4.4 pour la CIA) ;
- La solution du gel du découvert aurait certainement été la plus transparente et la plus facile à planifier. Mais les coûts peuvent être ici très importants, ce qui a fait que l'on y renonce. En effet, les simulations réalisées par Hewitt Associates SA (variantes A3 du ch. 4.4.2 et B2 du ch. 4.4.3) nous montrent que les coûts sont énormes les premières années, si le degré de couverture de départ est relativement bas. En outre, cette solution ne fonctionne que si l'effectif des assurés de l'IPDP augmente et/ou en cas de forte inflation induisant une forte augmentation de salaires.

5.2.4 Tableau synoptique des systèmes de financement

En guise de résumé, le tableau synoptique suivant situe le système de financement choisi par rapport aux systèmes de financement écartés. Ces systèmes sont triés par ordre décroissant (tri approximatif) selon les charges qu'ils engendrent.

Systèmes de financement	Principaux avantages	Principaux inconvénients
Refinancement complet selon l'initiative Beck	<ul style="list-style-type: none"> • Mène au refinancement total à court ou moyen terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts très importants
Capitalisation des nouveaux engagements	<ul style="list-style-type: none"> • Mène au refinancement total à moyen ou long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts importants et inégaux avec les années
Progression annuelle (objectif 100 %)	<ul style="list-style-type: none"> • Mène au refinancement total à long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Effet inégal selon l'IPDP • Coûts importants
Découvert gelé	<ul style="list-style-type: none"> • Transparent • Facile à planifier 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts importants
Objectif de couverture global de 80 %, avec ou sans progression annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Mène à un refinancement partiel unifié (à hauteur de 80 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Effet inégal selon l'IPDP • Coûts importants pour les IPDP avec degré de couverture inférieur à 80 %
Maintien d'un objectif de couverture différencié jusqu'au refinancement complet dans un délai de 30 ans	<ul style="list-style-type: none"> • Tient compte de l'évolution de la démographie • Coûts modérés 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne mène au refinancement complet qu'au bout de 30 ans
Maintien d'un objectif de couverture global	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de surcoûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne mène pas au refinancement total

5.2.5 Quelles pourraient être les mesures propres à rétablir l'équilibre ?

Les IPDP dont la situation financière se dégrade en fonction du système de financement choisi doivent prendre les mesures propres à rétablir l'équilibre. Nous exposons brièvement ci-après les mesures possibles (liste non exhaustive).

- Adapter la cotisation ordinaire (primauté des prestations, prime de risque) ;
- Limiter l'adaptation des rentes en cours au renchérissement ;
- Prévoir un financement adéquat de l'adaptation des rentes en cours au renchérissement ;
- Réduire le niveau des prestations :
 - réduire les conditions de retraite et de retraite anticipée ;
 - réduire les prestations de rente ;
 - réduire les prestations de survivants et/ou d'invalidité ;
 - fixer les prestations sur une moyenne des derniers salaires assurés (en primauté des prestations) ;
 - réduire l'intérêt sur l'épargne (en primauté des cotisations) ;
 - prévoir la perception rétroactive de cotisations (rachats) en cas d'augmentation de salaire (en primauté des prestations) ;
- Améliorer la stratégie de placement ;
- Requérir un versement unique de la part de la corporation de droit public ;
- Introduire une cotisation d'assainissement temporaire ;
- Instaurer une garantie de rendement accordée par la corporation de droit public.

Il convient de préciser que, de manière générale, une diminution des prestations ne peut intervenir que sur la part des prestations encore assurées (expectatives de prestations), et non sur la part acquise, ceci en vertu du principe du maintien des droits acquis.

Pour conclure au sujet des mesures d'assainissement, on peut citer brièvement ci-après les principales mesures prises ces derniers temps par la Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (CPCL) et la Caisse de pensions de la Ville de Fribourg (CPVF).

En ce qui concerne la CPCL, le fait saillant est la perception d'une cotisation extraordinaire d'assainissement de 3,5 % des traitements assurés, et ce aussi longtemps que le degré de couverture n'a pas atteint 60 %.

Quant à la CPVF, il s'agit avant tout d'une recapitalisation à hauteur de 26,6 millions de francs par les différents employeurs, d'une augmentation du taux de cotisations de 2,5 % des traitements assurés et du blocage de l'indexation des rentes pendant cinq ans.

5.3 Mise en œuvre du système de financement choisi

5.3.1 Période transitoire

En vue de réaliser l'objectif de refinancement complet, les IPDP soumettent à leur autorité de surveillance un plan (par étapes) qui indique les mesures et les délais applicables à la recapitalisation complète. Le plan montrera aussi la procédure que l'institution de prévoyance suivra si elle présente un retard considérable sur le plan de financement.

Les IPDP ont plusieurs possibilités pour atteindre le but de la recapitalisation complète. L'important, c'est qu'elles progressent vers ce but et adoptent des mesures lorsque leur degré de refinancement se dégrade.

Pendant cette période transitoire, la question de la garantie de l'Etat et des aspects institutionnels se pose différemment qu'après la recapitalisation complète des IPDP.

5.3.2 Garantie de l'Etat

– Principes généraux

La garantie de l'Etat est conçue comme une garantie subsidiaire accordée par la corporation de droit public sur les prestations en cas de vieillesse, de risque et de libre passage, tant pour le domaine obligatoire que pour le domaine subobligatoire 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 (DCI_{actifs} ou DCI_{global}) dans la mesure où l'IPDP doit adopter des mesures d'assainissement lorsque ces taux ne sont plus atteints et non pas faire appel à la garantie de l'Etat. DCI_{global} est déterminé par analogie à l'art. 44 OPP 2. Toutefois, en dérogation à cette disposition, la fortune de prévoyance disponible (F_p) peut être diminuée d'une réserve de fluctuations de valeur (R_{FV}) et d'une réserve de pérennité selon le ch. 4.2.3 (R_P), 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 (C_p) :

$$\frac{(F_p - R_{FV} - R_P) \times 100}{C_p} = DCI_{global} \text{ en } \%$$

Pour déterminer DCI_{actifs} , le capital actuariel de prévoyance nécessaire aux assurés bénéficiaires de rentes ($C_{p/BR}$) est soustrait à la fortune de prévoyance disponible (F_p), elle-même éventuellement déjà réduite d'une réserve de fluctuations de valeur (R_{FV}) et d'une réserve de pérennité selon le ch. 4.2.3 (R_P), avant d'être comparée au capital actuariel de prévoyance nécessaire aux assurés actifs ($C_{p/AA}$) :

$$\frac{(F_p - R_{FV} - R_P - C_{p/BR}) \times 100}{C_{p/AA}} = DCI_{actifs} \text{ en } \%$$

Pour qu'une garantie de l'Etat existe, il faut que la figure proprement dite, ses conditions et les motifs de son extinction soient régis par un acte législatif de droit public de la corporation. La garantie de l'Etat reste valable au moins jusqu'à ce qu'un degré de couverture de 100 % soit atteint.

– Inscription au bilan et intérêt

A l'avenir, une garantie de l'Etat sera nécessaire pour que l'autorité de surveillance autorise l'IPDP à rester en capitalisation partielle – et non en caisse ouverte. Le découvert garanti par la collectivité publique et non financé ne doit pas porter intérêt tant que la garantie de l'Etat n'est pas due. En revanche, lorsque la garantie de l'Etat est mise à contribution, la corporation de droit public doit inscrire le découvert en tant que dette au bilan et verser un intérêt. Selon son importance, cette créance peut entrer en contradiction avec l'art. 57, al. 1, OPP 2 (placement sans garantie chez l'employeur). Il faudra donc modifier ces dispositions en conséquence.

– Application de la garantie en cas de liquidation partielle

En cas de liquidation partielle, les assurés qui quittent la caisse ont droit à leurs prestations de sortie et à une proportion des fonds libres de celle-ci. En outre, les IPDP ne peuvent toujours pas déduire de la prestation de sortie la part du découvert garantie par l'Etat. En revanche, elles pourront déduire au pro rata de la prestation de sortie les nouveaux découverts techniques, c'est-à-dire ceux générés à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles normes, comme le font les institutions de prévoyance de droit privé. De la sorte, l'art. 19 LFLP ne garde sa validité que pour les parts du découvert couvertes par une garantie de l'Etat. S'agissant d'une sortie collective (passage d'un groupe entier à une nouvelle institution de prévoyance), le collectif qui quitte la caisse a en outre droit à une part des réserves et des provisions de l'institution de prévoyance transférante, pour autant que les risques de placement ou les risques techniques qui s'y rapportent soient cédés à la nouvelle institution de prévoyance. Dans ce cas, le garant doit financer, outre un capital de couverture insuffisant, le découvert généré par la cession des réserves et des provisions, de sorte que le degré de couverture obtenu une fois la liquidation partielle terminée ne soit pas inférieur au degré de couverture de départ.

L'obligation de financer les effectifs sortants ne s'applique pas aux cas où un collectif d'assurés quitte une IPDP garantie par l'Etat pour une autre et où les deux institutions conviennent d'un taux de financement inférieur, car le collectif d'assurés sortant bénéficie dans l'institution de prévoyance reprenante d'une garantie de l'Etat intégrale, de sorte que les droits des assurés ne sont pas réduits par une prestation de libre passage inférieure. Outre le contrat entre l'institution de prévoyance transférante et l'institution de prévoyance reprenante, on suppose aussi que :

- l'institution de prévoyance reprenante dispose elle aussi d'une garantie de l'Etat et que
- l'institution transférante verse à l'institution reprenante, pour le collectif d'assurés transféré, une somme de rachat correspondant au degré de couverture de cette dernière.

Cet état de fait peut se présenter lorsque, par exemple, des communes s'unissent pour réaliser certaines tâches conjointes, de sorte que des employés communaux passent à l'institution de prévoyance du canton. A la faveur de cette solution contractuelle, le collectif transféré entre dans le plan de mesures visant à refinancer l'institution de prévoyance reprenante.

Par le passé, les assurés n'ont pu participer à la détermination ni des cotisations ni des prestations, étant donné que l'organe paritaire des IPDP avait uniquement le droit d'être entendu, mais pas de droit de décision (art. 51, al. 5, LPP). Dès lors, il est

justifié de mettre les découverts générés par la capitalisation partielle uniquement à la charge du garant, et non des assurés, quelles qu'en soient les causes concrètes. Il ne faut en effet pas que les assurés, déjà privés de droit de décision, puissent en outre être associés au refinancement a posteriori de ces découverts en supportant des mesures d'assainissement.

5.3.3 Cotisations au Fonds de garantie

Les IPDP devront continuer à verser des cotisations au Fonds de garantie, peu importe qu'elles bénéficient d'une garantie de l'Etat ou non. Si l'on exonérait les IPDP de l'obligation de verser des cotisations, d'autres institutions de prévoyance demanderaient, pour des considérations d'égalité de traitement avec des institutions de prévoyance de droit privé de très grandes entreprises qui, selon toute vraisemblance, ne mettront jamais à contribution le Fonds de garantie, de moduler les cotisations versées au Fonds de garantie en fonction du risque. Cette évolution aurait cependant des conséquences négatives pour la prévoyance professionnelle dans son ensemble et, en particulier, pour les petites caisses de pension.

L'exonération des IPDP de l'obligation de verser des cotisations au Fonds de garantie entraînerait aussi une autre inégalité de traitement envers les institutions de prévoyance de droit privé dans la mesure où l'obligation de cotiser ne correspond pas non plus, chez ces dernières, aux prétentions virtuelles, car les prestations sont aussi dues sur des revenus qui ne peuvent plus donner droit à des prestations du Fonds⁵⁷.

Au demeurant, la question de l'obligation des IPDP garanties par l'Etat de verser des cotisations au Fonds de garantie a fait l'objet d'un débat lors de la 1^{re} révision LPP, les parlementaires étant tous d'avis qu'il ne fallait pas créer d'exceptions à l'obligation de cotiser.

5.3.4 Cadre général de la garantie

Compte tenu de cette situation, il convient de respecter les conditions générales suivantes :

– Application de la garantie

La raison de l'application de la garantie n'est plus le principe du bilan en caisse ouverte, mais la capitalisation partielle d'une IPDP.

– Garantie et stratégie de placement de l'institution de prévoyance

La stratégie de placement d'une IPDP doit se fonder sur sa capacité de risque et donc, comme pour les institutions de prévoyance de droit privé, respecter l'art. 71 LPP et les articles 50 ss OPP 2. Une garantie de l'Etat ne la dispense nullement du respect de ce principe et ne la libère pas de la nécessité d'appliquer les prescriptions de placement. La surveillance des IPDP doit tenir compte de ce fait.

– Subordination au Fonds de garantie

La subordination des IPDP au Fonds de garantie est maintenue.

– Liquidation partielle

⁵⁷ Isabelle Vetter-Schreiber, « Berufliche Vorsorge » p. 209 s. en se référant à l'arrêt de la Commission de recours LPP du 11 février 2003

La norme légale est précisée de façon que le découvert ne soit pas à la charge de l'institution de prévoyance. La prise en charge du découvert doit être réglée soit par l'acte législatif constitutif de l'IPDP, soit par le contrat d'affiliation passé avec l'employeur externe. En l'absence de base légale régissant la prise en charge du découvert, l'autorité de surveillance doit refuser l'application de l'art. 69, al. 2, LPP.

– **Portée de la garantie**

La garantie de l'Etat doit s'appliquer de la même façon à la prévoyance obligatoire et à la prévoyance étendue. Elle ne doit pas avoir pour conséquence une baisse du degré de couverture de l'IPDP. Il faut plutôt définir des mécanismes qui permettent d'atteindre le degré de couverture prévu dans le plan de mesures pour la période en question. La garantie est limitée par la fixation de deux degrés de couverture initiaux dans la mesure où l'IPDP doit envisager des mesures d'assainissement lorsque ces taux ne sont plus atteints et non pas faire appel à la garantie de l'Etat.

– **Garantie et employeurs externes**

La garantie de la collectivité publique s'applique à l'ensemble de l'institution de prévoyance, donc aussi à d'autres employeurs affiliés lorsqu'un acte législatif de droit public en prévoit l'affiliation. Dans ce cas, la collectivité peut exiger que les prétentions des employeurs qui s'affilient soient entièrement financées au moment de l'affiliation.

5.3.5 Cadre juridique et organisationnel

5.3.5.1 Considérations générales

Dès le moment où une IPDP est entièrement recapitalisée, il n'y a plus de raison de la traiter différemment des institutions de prévoyance de droit privé. Les seules différences justifiées sont celles qui découlent du statut particulier de l'employeur public. Tant que les pouvoirs publics garantissent les prestations de l'IPDP, il est en effet justifié qu'ils disposent de moyens d'influence supplémentaires.

5.3.5.2 Rapprochement des bases des institutions de prévoyance de droit public et de droit privé

Le régime de prévoyance d'une entreprise est un élément important des rapports juridiques qui unissent employeur et travailleurs. En dépit d'une mobilité professionnelle croissante, un régime de prévoyance attrayant reste un élément décisif des prestations salariales et les employeurs publics ne se distinguent pas à cet égard des employeurs privés. Toutefois, le régime de prévoyance doit, dans les deux cas, entrer dans les possibilités économiques de l'employeur. Pour cette raison, les employeurs tant privés que publics ont un droit légitime à exercer une influence sur la structure du régime de prévoyance. Le droit des assurés de pouvoir au moins participer aux décisions de l'institution de prévoyance à laquelle ils versent des cotisations est tout aussi légitime. Dans les institutions de prévoyance de droit privé, l'employeur a la possibilité de décider lui-même la conception de l'institution de prévoyance en adoptant l'acte constitutif et les assurés peuvent faire valoir leurs droits grâce à la gestion paritaire. Le projet a pour but de mettre les institutions de prévoyance de droit privé et de droit public sur pied d'égalité.

Pour atteindre cet objectif, il faut à la fois garantir et limiter les possibilités de la collectivité publique d'exercer son influence sur l'institution de prévoyance.

5.3.5.3 Garantie et limitation de l'influence de la collectivité publique

– **Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'institution de prévoyance**

Les IPDP doivent être dotées de la personnalité juridique, sous la forme soit d'un établissement de droit public, soit d'une fondation de droit public. L'indépendance juridique garantit à l'IPDP une autonomie et une capacité opérationnelle et la protège des pressions politiques plus ou moins fortes⁵⁸.

– **Séparation des compétences des organes politiques de celles de l'institution de prévoyance**

L'employeur public doit pouvoir arrêter les grands traits de l'institution de prévoyance. Autorité politique, il fixe ces traits dans un acte législatif, limité en principe aux aspects suivants :

- forme juridique de l'institution de prévoyance ;
- employeurs affiliés ou qui peuvent demander l'admission ;
- âge de la retraite ;
- primauté des cotisations ou primauté des prestations ;
- financement **ou** prestations ;
- définition du gain assuré ;
- dérogations au principe de la parité des cotisations à la charge de l'employeur ;
- éléments essentiels de l'organisation et rapport avec la surveillance de droit public ;
- conditions et modalités des mesures d'assainissement ;
- portée de l'éventuelle garantie de l'Etat.

Simultanément, l'acte législatif délimite les compétences de la collectivité publique par rapport à celles de l'organe suprême. Il s'agit de trouver une solution qui tienne compte tant du rôle particulier de la collectivité publique en tant que garant que de la capacité exécutive de l'organe suprême de l'institution de prévoyance. La collectivité publique doit avoir la certitude que ses engagements envers l'institution de prévoyance restent limités et l'organe suprême doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour garantir l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Dès lors, la commission recommande que l'acte législatif puisse régir soit le financement, soit les prestations, de sorte que l'organe suprême puisse, dans les limites du plan de mesures requis pour une institution en capitalisation complète, soit adapter les prestations à la situation financière existante, soit relever les cotisations de façon à garantir un financement suffisant des prestations prévues par le plan de mesures. A cet égard, il faut néanmoins formuler les réserves suivantes : il va de soi que l'acte législatif régir les régimes spéciaux d'une IPDP qui sont financés

⁵⁸ Le rapport adressé au Grand Conseil de la commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'élucider et d'apprécier l'affaire de la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) du 11 août 2005 (p. 285) montre que même une IPDP autonome du point de vue juridique peut subir des pressions politiques.

uniquement par l'employeur. A titre d'exemple de ces régimes spéciaux, citons la prévoyance des magistrats ou les retraites anticipées et les prestations d'invalidité à la charge de l'employeur.

La collectivité publique est libre de choisir la forme de l'acte juridique (loi au sens formel, ordonnance de l'exécutif, acte constitutif des fondations de droit public).

5.3.5.4 Règlements (aspects propres à chaque institution de prévoyance)

Les modalités de la prévoyance dans une IPDP sont régies par le règlement. En voici une liste non exhaustive :

- rapports avec l'employeur ;
- qualité d'assuré ;
- règles relatives à la coordination ;
- qualité de membre externe ;
- prestations ;
 - notion d'invalidité ;
 - âge de la retraite flexible ;
 - prestations de survivants ;
 - rente de partenaire ;
 - capital en cas de décès ;
- plan de mesures visant à instaurer le régime de la capitalisation complète (plan de recapitalisation) ;
- règles relatives aux rachats d'années de cotisation ;
- organisation et gestion ;
- information ;
- contrôle.

La délimitation entre les domaines régis par l'acte législatif et ceux régis par le règlement définit aussi la séparation des compétences entre les autorités politiques et l'organe suprême de l'institution de prévoyance. Les règlements ne seront ainsi plus soumis à l'approbation de l'autorité politique qui, comme tout employeur, doit toutefois pouvoir en prendre connaissance.

5.3.5.5 Responsabilité opérationnelle réservée à l'organe suprême

La responsabilité opérationnelle devrait être réservée à l'organe suprême, qui doit notamment répondre du placement de la fortune et nommer l'organe de révision ainsi que l'expert en prévoyance professionnelle. Cela n'exclut pas que l'institution de prévoyance puisse conclure avec la corporation de droit public des contrats de prestations pour certains domaines.

Il s'agit par conséquent :

- *d'aligner dans toute la mesure du possible le statut des IPDP sur celui des institutions de prévoyance de droit privé ;*
- *de rendre autonomes les IPDP sur les plans juridique, financier et organisationnel ;*
- *d'arrêter dans un acte législatif les principes régissant la prévoyance des employés de la collectivité publique et l'institution de prévoyance, mais de*

confier à l'organe suprême la compétence de leur mise en œuvre, cet organe édictant des dispositions réglementaires à cet effet ;

- *de confier la responsabilité opérationnelle de l'institution de prévoyance de façon exclusive à l'organe suprême.*

5.3.6 Tâches de l'autorité de surveillance

L'autorité de surveillance joue un rôle clé dans le cas des IPDP dont le degré de couverture est inférieur à 100 % au jour de référence. Si cette institution maintient le principe de la capitalisation partielle, l'autorité de surveillance examine le plan de financement susceptible de garantir l'équilibre financier à long terme. Si le principe de la capitalisation partielle est abandonné, elle surveille le passage de l'institution de prévoyance à la capitalisation complète. L'autorité de surveillance doit vérifier si la démarche de refinancement de l'institution de prévoyance est en bonne voie ; faute de quoi, elle doit exiger une modification du plan de mesures. Cette affirmation est d'autant plus valable dans le cas des IPDP dont le degré de couverture se dégrade, appelant des mesures plus strictes.

La mission de l'autorité de surveillance est extrêmement exigeante. Suivant les bases légales sur lesquelles repose l'institution de prévoyance, elle doit traiter directement avec les autorités politiques. Pour qu'elle puisse remplir son mandat, il faut absolument qu'elle soit indépendante de celles-ci.

5.3.7 Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'autorité de surveillance

L'autorité de surveillance peut être indépendante si elle est détachée de l'administration cantonale centrale et devient un établissement distinct doté de la personnalité juridique, à l'image des offices AI cantonaux ou des caisses de compensation AVS cantonales⁵⁹.

En revanche, il doit incomber aux cantons de définir les modalités de la mise en œuvre de cette prescription (autorité régionale de surveillance ou établissement de droit public cantonal indépendant).

⁵⁹ Le Conseil-exécutif du canton de Berne notamment avait abordé la question de l'autonomie de l'autorité de surveillance en lien avec les difficultés financières dans lesquelles des placements risqués avaient plongé la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). Le 13 août 2004, il se prononçait de la façon suivante sur un éventuel détachement de l'autorité de surveillance de l'administration cantonale dans sa prise de position relative au Rapport du Contrôle des finances concernant le contrôle spécial de la CACEB (rapport du Contrôle des finances concernant le contrôle spécial CACEB / prise de position du Conseil-exécutif du canton de Berne datée du 13 août 2004, ch. 11, let. d, p. 15 et s.) : « Dans les actes qu'il réalise en tant qu'autorité de surveillance cantonale des institutions de prévoyance, l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations est soumis du point de vue matériel à la Confédération, qui statue également sur les recours déposés contre les mesures adoptées par l'office en matière de surveillance. Toutefois, du point de vue administratif et organisationnel, cette partie de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations est elle aussi rattachée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. La question se pose sérieusement de savoir si le service de la prévoyance professionnelle et de la surveillance des fondations de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations ne devrait pas sortir de l'administration centrale. L'avantage en serait que son indépendance matérielle se refléterait aussi du point de vue organisationnel et que l'on associerait moins directement, de l'extérieur, les actes de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et, par conséquent, au Conseil-exécutif. N'oublions pas que des efforts sont actuellement accomplis sur le plan fédéral en vue d'une refonte totale de la surveillance des institutions de prévoyance. En lieu en place d'une surveillance purement fédérale, le débat porte aussi sur une régionalisation de la surveillance, et il serait envisageable que l'autorité de surveillance du canton de Berne assume cette tâche pour d'autres cantons ou en collaboration avec eux. Il est vraisemblable que cette mesure sera bien plus facile à réaliser avec une entité indépendante de l'administration centrale. »

Dans cette situation, il convient de ne pas admettre une surveillance spéciale pour les IPDP, mais de les soumettre aux mêmes autorités de surveillance, cantonales ou régionales que les institutions de prévoyance de droit privé.

La surveillance des IPDP doit être organisée et réalisée suivant le principe d'indépendance qui s'applique aux institutions de prévoyance de droit privé, c'est-à-dire qu'elle doit être indépendante du point de vue juridique, financier et administratif. Seul un établissement de droit public doté de la personnalité juridique, qu'il soit cantonal ou régional, peut satisfaire à ces critères.

6 Bases légales

6.1 Modifications de la LPP

Art. 48, al. 2 Enregistrement

L'art. 48, al. 2, est précisé pour les IPDP dans le sens qu'elles doivent devenir indépendantes sur le plan juridique et organisationnel – à l'image des institutions de prévoyance de droit privé – de sorte à réduire l'influence du législatif et de l'administration publique. Le statut de l'organe suprême de l'IPDP s'en trouve renforcé (cf. infra le commentaire de l'art. 50, al. 2, et art. 51, al. 5). Habituellement, le terme de « institution de prévoyance dotée de la personnalité juridique » englobe tant les établissements que les fondations de droit public⁶⁰. Signalons ici que la personnalité juridique d'une institution de droit public ne garantit pas nécessairement son autonomie (illimitée). En d'autres termes, la collectivité publique peut continuer à limiter l'autonomie de l'IPDP par des actes législatifs adoptés par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif (cf. infra le commentaire de l'art. 50, al. 2, et de l'art. 51, al. 5).

Art. 50, al. 2 Dispositions réglementaires

L'indépendance juridique et organisationnelle de l'IPDP (détachement de l'administration [centrale]) a pour but de dépolitiser la prévoyance professionnelle assurée par les employeurs de droit public. Pour cela, il faut que ce soit l'organe suprême (et non pas la collectivité publique) qui réponde pour l'essentiel de la sécurité financière de l'institution de prévoyance, y compris lorsqu'il s'agit d'une IPDP. La liberté d'organisation des cantons est limitée par le droit fédéral qui prescrit la forme juridique et une certaine autonomie des IPDP. Il faut toutefois garder présent à l'esprit que la LPP, loi-cadre prévoyant des prestations minimales, octroie aux parties prenantes une grande liberté de décision et d'organisation dans l'exécution de la prévoyance professionnelle. En conséquence, les législatifs et les exécutifs cantonaux et communaux doivent conserver la possibilité d'exercer une certaine influence sur le financement ou les prestations de l'institution de prévoyance de leur collectivité en édictant des actes législatifs (loi, ordonnance ou règlement soumis à l'approbation de l'exécutif). Contrairement au régime actuel, les pouvoirs législatifs ou exécutifs devraient toutefois se limiter à agir sur l'un des deux paramètres (financement ou prestations), de sorte que l'organe suprême de l'institution de prévoyance ait la possibilité et la responsabilité de fixer en toute souplesse l'autre paramètre pour garantir la sécurité financière de l'institution. Toutefois, la corporation

⁶⁰ Cf. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4^e éd. ; outre la collectivité publique, seuls y figurent comme forme d'organisation décentralisée l'établissement de droit public (note 1314 ss.) et la fondation de droit public (note 1346 ss.)

de droit public peut décider de ne pas fixer de paramètres de cotisation et de prestations, de sorte que l'organe suprême réponde en toute autonomie de la sécurité financière de l'institution.

Art. 51, al. 5 Gestion paritaire

En détachant l'IPDP de l'administration et en restreignant l'influence exercée par le législatif ou par l'exécutif à un des deux paramètres (financement ou prestations), l'on renforce le statut de l'organe suprême d'une IPDP. Celui-ci aura, pour ce qui est des dispositions réglementaires, des compétences et une responsabilité supérieures au droit d'être entendu actuel. A l'avenir, l'organe suprême devra déterminer en particulier lui-même le financement ou les prestations de l'institution de prévoyance, en fonction de la modalité choisie par les pouvoirs publics. L'art. 51, al. 5, est dès lors abrogé.

Art. 51a Attributions de l'organe suprême (nouveau)

La LPP en vigueur n'énumère pas explicitement les attributions de l'organe suprême de l'institution de prévoyance et les obligations prévues par la loi incombent plutôt à l'institution de prévoyance dans son ensemble. Or, il est nécessaire de concrétiser les attributions de l'organe suprême, ne serait-ce que pour les délimiter clairement de celles de l'expert en prévoyance professionnelle et de celles de l'organe de révision.

L'al. 1 énonce sous forme de principe les attributions de l'organe suprême, qui arrête les principes et objectifs stratégiques de l'institution de prévoyance. Il s'agit pour l'essentiel du système de financement, des objectifs en matière de prestations, des plans de prestations ainsi que des objectifs et des principes applicables à la gestion de la fortune. L'organe suprême arrête les principes de placement en tenant compte de la capacité de risque de l'institution de prévoyance ; il définit l'organisation de l'institution de prévoyance et les moyens dont elle use pour atteindre ses objectifs. En outre, il répond de l'accomplissement des tâches que la loi confie de façon générale à l'institution de prévoyance.

L'al. 2 précise les principes généraux énoncés à l'al. 1 en énumérant les principaux aspects que l'organe suprême doit régir :

- *cercle des assurés* : dans la mesure où il englobe davantage de personnes que les assurés mentionnés aux articles 7 ss, p. ex. dans le régime sous-obligatoire ou surobligatoire ;
- *responsabilité de l'institution des certificats légaux et de l'information fournie aux assurés* : elle incombe à l'organe suprême ;
- *conditions de rachat* : cela concerne la responsabilité de l'organe suprême quant à l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Afin de préserver celle-ci d'admissions insuffisamment financées qui mettent en péril à long terme la stabilité financière de l'institution de prévoyance, l'organe suprême doit fixer les conditions de rachat applicables aux nouvelles admissions. Dans le cas des IPDP, cette compétence peut être limitée par un acte législatif de la corporation de droit public. S'il en va ainsi, il incombe à l'organe suprême d'adapter les prestations aux nouvelles conditions afin de garantir à long terme la stabilité financière de l'IPDP.

Art. 53d, al. 3 Procédure en cas de liquidation partielle ou totale

La terminologie de l'art. 53d, al. 3, LPP est adaptée au nouveau système de financement proposé : pour savoir si des découverts techniques peuvent être déduits en cas de liquidation partielle ou totale, ce n'est plus le principe du bilan en caisse fermée ou ouverte qui est déterminant, mais le fait que le mode de financement de l'institution de prévoyance est fondé sur la capitalisation complète ou sur la capitalisation partielle renforcée par la garantie de l'Etat. En conséquence, les découverts techniques peuvent être en principe déduits de la prestation de sortie, en cas de liquidation partielle ou totale, à condition que l'avoir de vieillesse ne s'en trouve pas réduit. Les institutions de prévoyance en capitalisation partielle sont régies en outre par les dispositions particulières de l'art. 72b, al. 1, let. b et c.

Art. 61 Autorité de surveillance

L'art. 61 est formulé de façon plus large, étant donné qu'il n'est plus nécessaire que chaque canton désigne une autorité cantonale de surveillance de la prévoyance professionnelle. La formulation choisie permet aux cantons de créer des régions de surveillance et de désigner une autorité régionale de surveillance qui surveille les institutions de prévoyance ayant leur siège sur leur territoire. La disposition est en outre précisée par le fait que la même autorité de surveillance sera désormais compétente tant pour les institutions de prévoyance de droit privé que pour celles de droit public. Le document relatif à la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle mis en consultation avait délibérément laissé en suspens cette question, en faisant référence au projet de financement des IPDP. Dans le présent projet, la réglementation actuelle selon laquelle les mêmes autorités de surveillance sont compétentes pour les institutions de prévoyance de droit privé et les IPDP n'est pas modifiée, car une séparation pourrait donner naissance à des pratiques différentes pour la surveillance des institutions de prévoyance de droit privé et de celles de droit public. Même la surveillance des IPDP dans le système de la capitalisation partielle est pour l'essentiel identique à celle des institutions de prévoyance de droit privé et ne s'en distingue que par les aspects suivants :

- La collectivité de droit public peut édicter des prescriptions relatives au financement ou aux prestations ;
- L'institution de prévoyance doit garantir que les engagements liés à l'objectif de couverture ou aux exigences minimales du droit fédéral (art. 72a) sont couverts et que l'équilibre des recettes et des dépenses est garanti à long terme selon le constat de l'expert en prévoyance professionnelle ;
- La sécurité financière de l'institution de prévoyance est garantie non seulement par des cotisations et par le produit de la fortune, mais aussi par une garantie de l'Etat. Si cette disposition pose des exigences particulières à l'autorité de surveillance chargée d'approuver le financement par capitalisation partielle (cf. le commentaire de l'art. 72a, al. 2) et de surveiller les liquidations partielles et totales (cf. le commentaire de l'art. 19 LFLP), elle n'en justifie pas pour autant une autorité de surveillance distincte.

Al. 3: Afin de restreindre au minimum l'influence exercée par l'administration – à l'exception de l'art. 50, al. 2 –, il faut que non seulement l'IPDP elle-même mais aussi l'autorité de surveillance compétente soit indépendante du point de vue juridique, organisationnel et financier. S'il n'en va pas ainsi, le danger est que le pouvoir

exécutif de la collectivité publique tente d'exercer des pressions sur la direction de l'IPDP en édictant des directives administratives ou en limitant les ressources financières et le personnel. Il faut donc rendre autonomes de façon systématique les autorités de surveillance désignées par les cantons. Le Conseil fédéral propose déjà l'autonomie des autorités de surveillance dans son message sur la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle. L'al. 3 proposé ici ne sera toutefois rendu caduc que par l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 61 proposée dans le message sur la réforme structurelle, raison pour laquelle il est maintenu pour l'instant.

Art. 65, al. 2 et 2a Principe

Al. 2 : En soi incontesté, le principe de l'établissement du bilan en caisse fermée sera désormais régi par l'art. 65, al. 2, en lieu et place de l'art. 69, al. 1, par souci d'une présentation systématique.

Al. 2a : L'art. 69, al. 1, LPP actuel oblige les institutions de prévoyance à respecter le principe du bilan en caisse fermée et autorise les autorités de surveillance à admettre des exceptions pour les IPDP. C'est ainsi que le principe de la couverture totale, indirectement, avait été instauré. Mais désormais ce principe doit figurer expressément dans les dispositions relatives au financement, tandis que les conditions permettant la gestion d'une IPDP en capitalisation partielle sont réglées séparément par l'art. 72a.

Art. 69 Equilibre financier

L'actuel art. 69 LPP, qui impose aux institutions de prévoyance l'obligation d'établir leur bilan en caisse fermée, concerne les institutions de prévoyance entièrement capitalisées. Mais, du point de vue systématique, ces prescriptions figurent à l'art. 65a depuis l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la transparence dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. Dès lors, l'art. 69 est vidé de son contenu réglementaire et peut être abrogé.

Art. 72a Système de la capitalisation partielle

Al. 1 : Seules pourront être gérées selon le système de la capitalisation partielle les institutions de prévoyance qui, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme, ne sont pas encore gérées selon le système de la capitalisation complète (degré de couverture supérieur à 100 % déduction faite, le cas échéant, des réserves de fluctuation de la fortune). S'appliquent aussi à ces institutions de prévoyance les autres conditions : la garantie de l'Etat doit être accordée par une collectivité publique (cf. infra le commentaire de l'art. 72b) et l'évolution financière de l'institution de prévoyance réglée par un plan de financement. Ce plan de financement doit se caractériser par le fait que l'institution de prévoyance ne doit plus avoir de degrés de couverture inférieurs aux degrés de couverture fixés à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, tant pour ses engagements envers les assurés actifs que pour ceux envers l'ensemble des assurés, la réserve mathématique des retraités devant être entièrement couverte (cf. ch. 4.2.2). Des prescriptions plus strictes que celles actuellement en vigueur sont ainsi introduites pour les institutions de prévoyance qui continuent à être gérées selon le système de

la capitalisation partielle, le but étant de contribuer à la stabilité du degré de couverture de ces institutions jusqu'au refinancement complet.

Al. 2 : La tendance à la décentralisation de l'administration a eu pour corollaire une redéfinition de la notion de pérennité : le maintien du collectif d'assurés d'une IPDP reste uniquement garanti dans son ensemble, mais plus à titre individuel. En d'autres termes, la pérennité de ce collectif d'assurés est certes garantie par la pérennité de la corporation de droit public et par sa nécessité constante de recruter du personnel, mais l'on ne peut désormais guère supposer que les besoins en personnel et – partant – les effectifs eux-mêmes restent stables, c'est-à-dire que chaque employé qui quitte le collectif n'est pas automatiquement remplacé. Il n'est ainsi pas exclu que les besoins en personnel de la collectivité publique enregistrent des variations plus ou moins prononcées. Si une institution de prévoyance prévoit que plusieurs classes d'âge prendront leur retraite lorsqu'elle annonce des réductions de prestations et que ses engagements envers les retraités augmenteront en conséquence, elle pourra accumuler des réserves de pérennité suffisantes. De la sorte, elle pourra compenser les variations prévisibles des effectifs des assurés et les éventuelles charges supplémentaires que cela implique.

Al. 3 : Dans les IP en capitalisation partielle, en raison du découvert (couvert par la garantie), l'augmentation de l'un des taux de couverture ou des deux ne génère pas toujours des fonds libres pouvant être utilisés sans autre au profit des assurés (p. ex. adaptation des rentes en cours au renchérissement). C'est pourquoi le Conseil fédéral se voit attribuer la compétence de définir le concept de fonds libres dans le système de la capitalisation partielle, ainsi que les conditions de leur répartition aux assurés. Par analogie avec la réglementation actuelle relative au droit à une partie des réserves de fluctuation de valeur en cas de liquidation partielle, c'est aussi à lui de régler, dans ce même cas, le droit d'un collectif d'assurés sortant à la réserve de pérennité.

Art. 72b Garantie de l'Etat

Jusqu'à présent, la LPP ne régissait pas la garantie de l'Etat, se contentant d'en faire une des conditions posées par l'ordonnance (art. 45, al. 1, OPP 2) pour approuver le principe du bilan en caisse ouverte. Compte tenu du fait que la garantie de l'Etat conserve toute son importance jusqu'au refinancement complet dans un délai de 30 ans, il est justifié d'en régir sur le plan de la loi la nature, la portée et le champ d'application.

L'al. 1 définit la notion de garantie de l'Etat : il ne s'agit pas d'une dette de la collectivité publique envers l'institution de prévoyance devant être inscrite au bilan, mais d'une promesse de couverture pour certaines prestations qui n'ont pas été financées, en raison du système de la capitalisation partielle, jusqu'à la survenance de cas particuliers énumérés de façon exhaustive. Ces éléments non financés constituent un engagement conditionnel qui doit être inscrit comme engagement dans l'annexe au bilan (*let. a et b*). Il s'agit d'un côté de prétentions individuelles exigibles des assurés qui quittent la caisse et, de l'autre, des prétentions d'un collectif d'assurés en cas de liquidation partielle.

Dans la mesure où le degré de couverture d'une institution de prévoyance diminue lorsqu'un collectif d'assurés la quitte et qu'un découvert en est la conséquence, la garantie de l'Etat porte aussi, à titre exceptionnel, sur ce découvert technique (*let. c*). Par souci d'égalité de traitement entre le collectif d'assurés sortant et le collectif

restant, il faut aussi mettre à contribution la garantie de l'Etat pour résorber ce découvert dans la mesure voulue au moment de la liquidation partielle.

D'un côté, la portée de la garantie de l'Etat est limitée à la différence entre le degré de couverture fixé au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme et la limite fixée dans un acte législatif de droit public (degré de couverture d'au moins 100 %). De l'autre, elle concerne non seulement le domaine obligatoire, mais aussi les prestations réglementaires. La garantie ne porte sur les découverts techniques que lorsque le degré de couverture de l'institution de prévoyance transférante diminue en raison du départ d'un collectif d'assurés. En outre, la garantie de l'Etat vaut aussi pour des prestations versées à des collectifs d'assurés qui ont été affiliés à l'IPDP (*al. 2*). Afin de limiter le risque lié à la garantie de l'Etat, la corporation de droit public peut, dans le contrat d'affiliation ou dans un acte législatif de droit public, poser comme condition que les collectifs d'assurés appartenant à un employeur qui s'affilie a posteriori doivent être entièrement financés au moment de l'affiliation.

Art. 72c Vérification par l'expert de la prévoyance professionnelle (*nouveau*)

En complément des obligations mentionnés à l'art. 53, al. 2, l'expert en prévoyance professionnelle doit examiner, pour les IP en capitalisation partielle, si leur équilibre financier est garanti à long terme conformément au plan de financement accepté par l'autorité de surveillance. En d'autres termes, l'expert doit notamment s'assurer que les degrés de couverture de départ fixés à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sont effectivement respectés dans la mise en œuvre du plan de financement ou, si ce n'est pas le cas, que l'organe suprême a introduit des mesures d'assainissement au sens des art. 65c à 65e.

Art. 72d Degrés de couverture inférieurs aux degrés de départ (*nouveau*)

Cf. plus haut le commentaire de l'art. 72c (fin).

Art. 72e Passage au système de capitalisation complète (*nouveau*)

Al. 1 : Dès que l'IP gérée selon le système de la capitalisation partielle parvient, après avoir constitué des réserves de fluctuation de valeur, à un degré global de couverture supérieur à 100 %, elle est soumise aux dispositions de financement qui s'appliquent aux IP en capitalisation complète.

Al. 2 : Dès que l'IP satisfait aux exigences formulées à l'al. 1, la collectivité publique concernée peut, librement, décider de supprimer la garantie de l'Etat et fixer la date de cette suppression.

Art. 72f Rapports à fournir par le Conseil fédéral (*nouveau*)

Le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement, périodiquement (tous les dix ans) à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, un rapport sur la situation financière de toutes les IPDP, en particulier de celles gérées en capitalisation partielle. Cette procédure permet au Parlement de suivre l'évolution de la situation financière des IPDP en capitalisation partielle et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires.

6.2 Modifications de la LFLP

Art. 19 Découvert technique

L'art. 19 est divisé en deux alinéas qui régissent la sortie individuelle et la sortie collective (liquidation partielle/totale).

L'al. 1 prévoit, comme il en va déjà actuellement, que le découvert technique ne peut être pris en compte dans le calcul de la prestation de sortie lorsqu'un assuré quitte l'institution de prévoyance.

L'al. 2 dit en revanche que, dans le cas d'une liquidation partielle ou totale, l'institution de prévoyance transférante peut en principe prendre en compte les découverts techniques, avec toutefois une restriction s'appliquant aux institutions de prévoyance gérées selon le système de la capitalisation partielle : celles-ci ne peuvent déduire de découvert technique de la réserve mathématique du collectif d'assurés sortant que s'il s'agit d'un découvert technique dû à un ou des degrés de couverture inférieurs au(x) degré(s) de couverture fixé(s) au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme.

Art. 23, al. 2 Liquidation partielle ou totale

En raison de la disposition particulière ajoutée en lien avec la réserve de pérennité qui s'applique à la liquidation partielle ou totale des IPDP, il faut modifier le renvoi aux dispositions ad hoc de la LPP.

Dispositions transitoires

L'al. 1 fixe les compétences et le délai applicables à la détermination des degrés de couverture de départ déterminants pour le futur système de financement applicable. Les degrés de couverture de départ, calculés par rapport aux engagements de l'institution de prévoyance envers les assurés actifs et par rapport à la totalité de ses engagements, sont fixés une fois que le capital de couverture servant à couvrir les rentes dues est déduit de la fortune de prévoyance (*al. 2*). De plus, il est possible de déduire les réserves de fluctuations et de pérennité, calculées sur la base du rapport de l'expert en prévoyance professionnelle et selon les principes comptables reconnus (*al. 3*). Les degrés de couverture de départ ainsi calculés servent de base à l'autorité de surveillance pour décider si une IPDP ayant un degré de couverture inférieur à 100 % peut continuer à être gérée selon le système de la capitalisation partielle (*al. 4*).

Référendum et entrée en vigueur

Al. 3 : Les dispositions figurant sous le titre deuxième LPP sur le financement des IPDP en capitalisation partielle, ainsi que l'art. 19, al. 2, 2^e phrase, et la référence aux art. 72a et 72b LPP à l'art. 23, al. 2, LFLP (fin) deviennent superflues à l'expiration du délai de 30 ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation proposée, puisqu'à ce moment-là toutes les institutions de prévoyance devront être entièrement refinancées. Le financement des IPDP sera

alors régi par les mêmes règles que celles applicables aux institutions de prévoyance de droit privé.

7 Conséquences

7.1 Conséquences économiques

Le présent chapitre évalue l'impact économique possible du projet. Dans un premier temps, l'objectif est de mettre en évidence les conséquences économiques du projet au plan général. Il s'agit, dans un deuxième temps, d'examiner les conséquences financières pour la Confédération et les cantons, dans la mesure où elles sont prévisibles.

7.1.1 Remarques préliminaires

7.1.1.1 Problématique des découverts

La nouvelle réglementation applicable aux IPDP doit permettre d'améliorer leur situation financière au sens d'un refinancement à moyen terme et, partant, de les rapprocher des IP de droit privé, car l'élévation des degrés de couverture a pour but que les IPDP atteignent le seuil de capitalisation complète. Les IPDP faisant partie du groupe des institutions présentant à fin 2005 un degré de couverture faible pourront néanmoins faire le choix de conserver un système de financement mixte jusqu'à l'échéance du délai de 30 ans ou moins longtemps. Ce choix est bien entendu soumis à des conditions explicites. Cette marge de manœuvre résulte du constat de l'existence d'écarts très importants entre les différentes IPDP, écarts qui interdisent d'envisager une solution uniforme telle que la recapitalisation complète à court terme.

Il convient à cet égard de rappeler que les données disponibles à fin 2005 indiquent que sur le nombre total de 79 IPDP recensées,

- 42 présentaient à fin 2005 un degré de couverture égal ou supérieur à 100 %. Ce premier groupe représente un peu plus de la moitié (53 %) du total des IPDP et pas loin d'un tiers des assurés actifs affiliés à ce type d'institution (32 % ou 147 995 assurés) ;
- 37 présentaient un découvert. Ce second groupe représente presque 47 % du nombre total d'IPDP et 68 % (315 101) des assurés actifs affiliés à ce type d'institutions ;
- Au-delà de la distinction initiale entre IPDP sans ou avec découvert, il importe de relever qu'au nombre des IPDP présentant une insuffisance de couverture, 12 (ou un peu plus de 15 % du total des IPDP) affichent un degré de couverture égal ou supérieur à 91 %. Elles regroupent un peu plus de 99 000 assurés actifs (21,4 %). Ce premier sous-groupe ne totalise que 1,3 milliard de francs de découvert (7,9 % du découvert global) et constitue une cible prioritaire du projet dans la mesure où les IPDP concernées sont susceptibles d'opter d'emblée pour la capitalisation complète ;
- Une part importante des IPDP en découvert se situe dans la plage correspondant à des degrés de couverture allant de 61 % à 90 %. Ce groupe est constitué de 20 institutions (25,3 % du total) et concerne plus de 200 000

assurés actifs (43,2 % du total). Il cumule un découvert de 12,3 milliards (75,4 % du découvert global) ;

- Il convient enfin de rappeler que parmi les IPDP en découvert, 5 institutions présentent un degré de couverture ne dépassant pas 60 %. Elles regroupent plus de 15 000 assurés actifs et cumulent un découvert de 2,7 milliards (16,5 % du découvert global de 16,3 milliards).

De manière plus synthétique, les principaux groupes donnent lieu au tableau suivant :

	DC >= 100%		DC < 100%		100>DC >= 91%		DC < 91%	
Nbre d'IPDP	42	53,2%	37	46,8%	12	15,2%	25	31,6%
Assurés actifs	147'995	32,0%	315'101	68,0%	99'042	21,4%	216'059	46,6%
Rentiers	77'310	38,4%	124'078	61,6%	35'368	17,5%	88'710	44,0%
Découvert (millions)	-	-	16'328	100,0%	1'300	7,9%	15'028	92,0%

Source : Rapport complémentaire de l'OFAS (oct. 2006) à l'attention de la sous-commission LPP de la CSSS-N. Cf. également le tableau au ch. 2.2.1 du présent rapport.

Dans la formulation proposée, le projet implique des coûts différents pour les institutions de prévoyance. Le refinancement global pour toutes les IPDP présentant un degré de couverture inférieur à 91 % dépassera 15 milliards.

Ce constat confirme la nécessité d'une intervention de l'Etat. La persistance de garanties portant sur des montants élevés conduira à faire perdurer des engagements conditionnels très importants pour certaines collectivités publiques, qui devront s'efforcer de trouver des fonds sur le marché des capitaux pour pouvoir se refinancer.

7.1.1.2 Limites de l'évaluation

Une évaluation exhaustive des possibles répercussions financières du projet exigerait une approche quantitative préalable au cas par cas, pour ensuite agréger les charges de manière à pouvoir dégager un coût global. Une telle approche serait nécessaire non seulement en raison des différents degrés de couverture constatés, mais encore parce que le projet autorise plusieurs variantes de refinancement. Ces dernières sont susceptibles dans chaque cas de produire des résultats différents en fonction des paramètres propres à chaque IPDP, dont notamment le taux d'intérêt technique. Ainsi qu'il est relevé au ch. 4.4.1 du présent projet, une telle approche n'est pas réalisable en raison de la multiplicité des données à recueillir et de la complexité des calculs et simulations à effectuer pour obtenir des résultats fiables.

Ces motifs conduisent à réaliser une évaluation simplifiée, d'ordre qualitatif, les données globales n'étant utilisées qu'à titre comparatif.

7.1.2 Modularité du projet et effets stabilisateurs

Le projet prescrit une capitalisation complète dans un délai de 30 ans. Le premier principe relatif à l'équilibre financier prévoit que l'ensemble des engagements doivent être couverts par la fortune de prévoyance lorsque l'institution assume elle-même la couverture des risques (art. 65, al. 2a). Durant ce délai, les IPDP présentant un

degré de couverture inférieur peuvent continuer à être gérées selon le système de la capitalisation partielle.

Les dispositions proposées imposent à l'organe suprême de gestion de déterminer le degré de couverture des engagements à l'égard des assurés actifs et le degré de couverture de l'ensemble des engagements de l'institution, les engagements relatifs aux rentes en cours devant être entièrement couverts. La modularité intervient par le fait que l'existence d'un degré de couverture de l'ensemble des engagements inférieur à 100 % à la date de référence habilite les autorités de surveillance à autoriser le maintien du système de financement par capitalisation partielle (cf. art. 72a, al. 1) pour une durée maximale de 30 ans.

L'effet stabilisateur intervient par le fait que les degrés de couverture calculés à la date de référence par les IPDP financées par capitalisation partielle ont valeur de seuils minimaux de couverture en deçà desquels il ne sera plus possible de descendre. En outre, le maintien d'un système de financement mixte est soumis à la condition qu'existe une garantie étatique et que l'institution fournisse un plan de financement assurant son équilibre financier à long terme. Cette dernière condition suppose d'une part que les engagements envers les bénéficiaires de rentes soient entièrement couverts et, d'autre part, que les degrés de couverture relatifs aux engagements envers les assurés actifs et aux engagements totaux de l'institution puissent être maintenus à long terme (cf. art. 72a, al. 1). Enfin, il convient de souligner également que l'effet stabilisateur résulte aussi du fait que l'autorisation de conserver un système de financement mixte étant limitée aux IPDP présentant un découvert à la date de référence, celles qui présentent à cette même date un degré de couverture égal ou supérieur à 100 % ne pourront que conserver un financement par capitalisation complète.

7.1.2.1 Conséquences de la stabilisation initiale

Comme on l'a vu, les IPDP présentant un degré de couverture égal ou supérieur à 100 % devront obligatoirement maintenir un système de financement fondé sur la capitalisation complète. Cette première contrainte pourrait être considérée comme économiquement neutre à première vue. Tel ne serait cependant plus le cas si des paramètres importants tels qu'une évolution globalement négative des rendements de la fortune ou une importante fluctuation des effectifs devait survenir. Selon les données actuelles, 42 IPDP, regroupant près de 148 000 actifs et plus de 77 000 bénéficiaires de rentes, seraient concernées. En cas d'évolution défavorable, lesdites IPDP auraient l'obligation d'appliquer des mesures d'assainissement de la même manière que les IP de droit privé.

Les IPDP en découvert à la date de référence auront l'obligation de maintenir au minimum les degrés de couverture calculés à la date de référence, mais devront être complètement refinancées à l'échéance du délai de 30 ans au plus tard. On peut à cet égard formuler une observation analogue à celle qui vise les IPDP en capitalisation complète : des circonstances défavorables (chute des cours sur les marchés ou détérioration du rapport démographique p.ex.) engendrant une baisse du degré de couverture en deçà du degré initial déclencheront l'obligation d'appliquer des mesures d'assainissement. Ces dernières seront susceptibles de se répercuter aussi bien sur l'employeur (la collectivité publique), que sur les actifs et, dans une moindre mesure, sur les bénéficiaires de rentes. Sur la base des données à fin 2005, les IPDP susceptibles d'être concernées sont au nombre de 37. Elles totalisent plus de 300 000 actifs et plus de 120 000 bénéficiaires de rentes.

7.1.2.2 Conséquences de l'incitation à la capitalisation complète

On peut s'attendre à ce que la grande majorité des IPDP présentant actuellement un degré de couverture compris entre 91 et 99 % optent pour la capitalisation complète avant l'échéance du délai (soit 12 IPDP, représentant quelque 99 000 assurés et plus de 35 000 bénéficiaires de rentes). Le refinancement correspondant, sans prendre en compte la constitution d'une réserve de fluctuations de valeur, correspondant s'établit actuellement à 1,3 milliard de francs.

L'appréciation est plus difficile pour les IPDP en découvert dont le degré de couverture oscille entre 71 % et 90 %. Le refinancement nécessaire est sensiblement plus important avec 9,5 milliards (cette catégorie regroupant par ailleurs 170 000 assurés actifs environ et quelque 68 000 bénéficiaires de rentes). Il faut dès lors s'attendre à ce que le choix de la capitalisation complète n'intervienne qu'à un moment ultérieur dans ce deuxième groupe, le découvert en chiffres absolus étant déterminant pour chaque IPDP. Les paramètres et simulations joueront également un rôle déterminant dans le choix. A titre complémentaire à ce sujet, on peut observer que dans plusieurs cas d'IPDP présentant actuellement un degré de couverture faible, les choix opérés ont conduit à adopter des taux-objectifs fréquemment situés entre 60 % et 70 %, plus rarement allant jusqu'à 80 % ou au-delà. Il semble dès lors que des valeurs de l'ordre de 60 % à 70 % constituent actuellement une référence implicite associée au maintien prolongé de systèmes de financement mixtes.

Pour le petit nombre d'IPDP présentant actuellement un degré de couverture très faible, il est prévisible qu'elles ne pourront atteindre l'objectif de capitalisation intégrale sans épuiser la totalité de la période transitoire de 30 ans prévue par le projet. C'est le lieu de rappeler que l'art. 72f prévoit également que le Conseil fédéral établisse tous les dix ans un rapport à l'attention du Parlement sur la situation financière des IPDP et propose le cas échéant une correction de l'horizon temporel accordé pour atteindre la capitalisation complète.

7.1.2.3 Conséquences des modes de refinancement

Les différentes variantes de refinancement examinées dans le présent projet (cf. ch. 4) montrent que des écarts parfois importants peuvent intervenir selon les modalités choisies. Le projet oblige les IPDP qui optent pour le maintien d'un financement mixte à appliquer au minimum le mode de financement fondé sur des degrés de couverture différenciés (les engagements des pensionnés étant intégralement couverts) pour une durée maximale de 30 ans, d'autres variantes étant laissées au choix des IPDP concernées durant cette période pour autant qu'elles soient suffisamment contraignantes. Du point de vue économique, il n'est guère possible d'anticiper les modalités de refinancement susceptibles d'être retenues par les IPDP concernées. Partant du constat que les charges de refinancement sont d'autant plus élevées que les degrés de couverture de départ sont faibles, les différences entre les divers modes de refinancement possibles seront mises en évidence par les simulations nécessaires à l'élaboration des plans de financement qui devront être approuvés par les autorités de surveillance. Sur la base de plusieurs cas concrets dans lesquels des mesures de refinancement ont été prises, on peut estimer que les refinancements nécessaires puissent donner lieu aux répercussions suivantes:

- *Collectivité publique / employeur* : dans plusieurs cas, notamment ceux qui visent une recapitalisation complète à court terme, la collectivité publique a assumé une part importante du refinancement, le recours à l'emprunt constituant la voie la plus fréquemment utilisée (ce qui peut s'expliquer par la persistance actuelle de taux d'intérêts bas pour les emprunts à long terme). Un autre mode de participation de l'employeur réside dans l'augmentation des cotisations, dont il assume par définition au moins la moitié;
- *Assurés actifs* : si l'on se réfère aux cas connus et aux mesures envisagées, on peut s'attendre à ce que les assurés actifs soient appelés à participer au refinancement de différentes manières (d'ailleurs cumulables entre elles) : allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une rente complète, augmentation des cotisations ou introduction de cotisations temporaires d'assainissement, accroissement ou introduction d'une participation au financement des retraites anticipées sont les exemples les plus courants. Il convient de préciser que, de manière générale, une diminution des prestations ne peut intervenir que sur la part des prestations encore assurées (expectatives de prestations), et non sur la part acquise, ceci en vertu du principe du maintien des droits acquis (voir ch. 5.2.5);
- *Bénéficiaires de rentes* : le principe des droits acquis limite fortement les formes possibles de participation des rentiers à l'effort de (re)financement. Leur participation peut toutefois intervenir de manière indirecte, notamment sous la forme de suspension de l'indexation des rentes au renchérissement;
- *Contribuables* : le risque de reports partiels sur les contribuables ne peut être totalement écarté dans les cas où la collectivité aura assumé une part importante de refinancement. Les contraintes politiques et les possibles arbitrages budgétaires sont toutefois de nature à limiter ce risque.

L'établissement de plans financement avec le concours de l'expert en prévoyance professionnelle conduira à mettre en évidence les lacunes de financement des différents plans de prévoyance. Il faut dès lors s'attendre à ce qu'au-delà des mesures correctrices énoncées ci-dessus, les processus de refinancement conduisent à adapter les plans de prévoyance dans le sens de la réduction, voire de la suppression des prestations non financées ou insuffisamment financées. Il pourra en résulter des diminutions des expectatives de prestations, conséquence qui peut se combiner avec les mesures visant des apports supplémentaires de financement.

Le projet vise à moyen terme une stabilisation et un rééquilibrage, de sorte que l'on peut écarter le risque de baisses sensibles des revenus disponibles aussi bien pour les actifs que pour les bénéficiaires de rentes.

7.1.2.4 Conséquences d'autres modifications législatives

Le projet apporte également d'autres modifications qui ne seront pas neutres au plan financier. Il s'agit principalement de la portée de la garantie étatique d'une part, et des dispositions portant sur la liquidation partielle d'autre part.

En ce qui concerne la garantie, le projet confirme qu'elle s'étend à l'ensemble des prestations dues, y compris dans le domaine surobligatoire. Il en résulte que les collectivités concernées ne pourront plus comptabiliser dans le cadre des engagements conditionnels une part limitée des prestations dues. Par ailleurs, la garantie de l'Etat peut être limitée dans la mesure où la différence entre le degré de couverture effectif et l'objectif de couverture prévu par la loi ne bénéficie plus de la garantie ;

Les dispositions relatives à la liquidation partielle confirment la déductibilité proportionnelle du découvert technique pour les IPDP entièrement capitalisées. Pour les IPDP en capitalisation partielle, obligation leur est faite de financer les prestations de sortie en faveur des assurés sortants lorsque celles-ci ne sont pas couvertes en raison du financement mixte. S'agissant des assurés restants, ils bénéficient de l'égalité de traitement dans la mesure où l'IPDP en capitalisation partielle a l'obligation de financer le découvert (degré de couverture inférieur au degré de couverture à la date de référence) résultant de la sortie d'un collectif d'assurés.

Ces différentes dispositions peuvent générer des charges supplémentaires pour les IPDP concernées et pour les collectivités publiques. Elles devraient toutefois rester limitées dans la mesure où elles dépendront de la fréquence et de l'ampleur des cas dans lesquels ces dispositions s'appliqueront.

7.1.3 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Le projet n'a que des conséquences limitées pour la Confédération et les cantons. Du point de vue financier, il ne faut toutefois pas oublier que le délai prévu dans le projet pour le refinancement complet ne doit pas obligatoirement coïncider avec le celui nécessaire à l'amortissement par la collectivité publique compétente des frais ainsi entraînés. Si la collectivité publique se procure des fonds sur le marché financier, p. ex. pour un versement unique, le remboursement se fait conformément aux conditions prévues dans le cas particulier, indépendamment du délai de refinancement prévu dans le projet. Les intérêts liés à cette opération ne peuvent cependant pas être estimés, car ils dépendent de la forme choisie par la collectivité publique pour le refinancement, de sa solvabilité et du délai fixé.

Au plan organisationnel, c'est essentiellement à l'échelle des IPDP elles-mêmes que le projet déploiera ses effets. Ces derniers résultent de plusieurs facteurs, dont notamment :

- Le recours accru aux experts en prévoyance professionnelle dans la mesure où les IPDP auront l'obligation d'établir des plans de financement établis sur la base de simulations et en fonction des paramètres qui leur sont propres (optique dynamique permettant de vérifier que l'équilibre du financement à long terme est assuré). Le recours périodique aux expertises actuarielles est déjà une réalité aujourd'hui, mais le projet aura pour effet de systématiser ledit recours, ce qui générera des charges plus importantes ;
- Le renforcement du rôle de l'organe de gestion et son autonomisation par rapport à la collectivité publique concernée, ce qui conduira à favoriser le professionnalisme en faisant appel à des compétences accrues ou en externalisant (à titre onéreux) certaines fonctions opérationnelles de gestion (p. ex. dans le domaine des placements, l'ensemble du projet visant à renforcer la composante de capitalisation au détriment de la composante en répartition) ;
- Le renforcement du rôle des organes de surveillance et de contrôle, dont la tâche ira au-delà de la vérification du respect des dispositions légales et de la remise des rapports et documents usuels. La tâche des autorités de surveillance sera étendue à l'approbation des plans de financement et au suivi de leur application. Les autorités de surveillance auront en outre la tâche de surveiller l'application de mesures d'assainissement par toutes les IPDP qui soit verraient leur couverture intégrale menacée, soit connaîtraient un recul de

leur degré de couverture en deçà des valeurs constatées à la date de référence. En cas d'évolution défavorable au plan économique ou démographique, les cas pourraient être plus nombreux qu'ils n'ont été ces dernières années, la garantie ayant trop souvent conduit à l'absence de mesures adéquates en vue d'assurer un financement suffisant. D'un autre côté, il est raisonnable de compter avec une rationalisation des activités de surveillance dans la mesure où la disparition des modes de financement mixte après la période transitoire aura pour résultat que les IPDP feront l'objet d'une surveillance identique à celle exercée sur les IP de droit privé.

Il n'est guère possible d'évaluer en termes d'accroissement de postes les effets des tâches en partie nouvelles énoncées ci-dessus. Là où le processus de régionalisation des autorités de surveillance aura suffisamment progressé, on peut penser que les synergies dégagées permettront d'absorber le surcroît de travail et de gérer la complexité accrue des tâches de surveillance sur les IPDP. En revanche, on ne saurait exclure que les cantons encore à l'écart de ce processus se trouvent confrontés à la nécessité de renforcer leur autorité de surveillance, ce qui pourrait générer des coûts supplémentaires.

Globalement, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que le projet se traduise par une augmentation des charges en matière de personnel. Pour autant que les processus de restructuration de la surveillance soient menés à terme, les incidences du projet se limiteront à des ajustements mineurs. En revanche, il faut s'attendre à ce que les charges résultant d'une part des choix de recapitalisation complète et, d'autre part, de l'amélioration des degrés de couverture par l'adoption de taux-objectifs plus élevés se traduisent par des prélèvements supplémentaires et/ou des ajustements des prestations. Aussi bien les collectivités publiques que les assurés et bénéficiaires de prestations des IPDP seront concernés, les effets négatifs étant toutefois atténués par le fait que dans plusieurs cas, les collectivités publiques concernées ont déjà pris des mesures ou envisagent de le faire à brève échéance.

Il paraît cependant souhaitable que les autorités et organes de gestion concernés prennent en compte l'évolution de l'économie dans son ensemble de manière à ne pas exercer une influence procyclique. A cet égard, il paraît nécessaire que l'examen des plans de refinancement intègre également ces aspects pour les approuver. De même, l'avantage d'une part décroissante de financement par répartition par rapport à l'évolution démographique ne peut être véritablement assuré que par une professionnalisation accrue de la gestion des placements, la part financée par capitalisation étant appelée à s'accroître et in fine à supplanter totalement la part financée en répartition.

7.2 Conséquences sur l'établissement des comptes

7.2.1 De la Confédération

La révision de la loi sur les finances de la Confédération obligera cette dernière à établir ses comptes selon des normes généralement reconnues (art. 48, al. 1, LFC). Par normes reconnues, on entend à l'heure actuelle les normes comptables internationales applicables au secteur public, à savoir les *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), qui permettent de présenter de manière fiable et transparente la fortune, la situation financière et les recettes réelles de la collectivité publique, et ainsi de les rendre compréhensibles pour les profanes intéressés. Ce modèle standard a également des répercussions sur l'inscription au bilan de la fortune et des engagements. En lien avec la garantie de l'Etat, cela signifie que l'on

ne peut mettre au bilan, selon le principe de l'inscription au passif, que les engagements qui existent réellement à la date de clôture des comptes et qui entraîneront probablement une sortie de fonds. Si ce n'est pas le cas, la garantie doit être inscrite non pas en tant qu'engagements dans le bilan, mais en tant qu'engagements conditionnels dans l'annexe des comptes annuels (probabilité de la sortie de fonds supérieure à 50 % ; cf. message, ad art. 49 LFC, in FF 2005 85). Le Conseil fédéral ne doit s'employer à harmoniser les normes de présentation des comptes de la Confédération, des cantons et des communes que dans le sens d'une disposition programmatrice (art. 48, al. 4, LFC). Etant donné la répartition des rôles entre Confédération et cantons prévue par la Constitution, ni le législateur fédéral ni le Conseil fédéral n'ont des compétences bien définies en la matière. L'engagement du Conseil fédéral, exercé par l'Administration fédérale des finances, se limite en pratique à soutenir les cantons dans la révision de la recommandation concernant le modèle de comptabilité pour les cantons et les communes, que la Conférence suisse des directeurs cantonaux des finances a mise en consultation le 23 janvier 2007 (pour le contenu, voir plus bas au ch. 7.2.2). Il est prévu par ailleurs de créer à l'automne 2007 un comité des comptes afin de promouvoir un modèle de comptabilité uniformisé, comparable et transparent des collectivités publiques de la Suisse (communiqué de presse de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des finances, 23 janvier 2007).

7.2.2 Des cantons

La nouvelle recommandation concernant le modèle de comptabilité pour les cantons et les communes (MCH2) se fonde également sur les normes IPSAS ; elle vise d'une part à aligner la comptabilité publique sur celle de l'économie privée et, d'autre part, à la rapprocher du modèle de comptabilité révisé de la Confédération conformément à la loi sur les finances de la Confédération. Cette harmonisation est visible dans un plan comptable identique et dans un modèle de loi sur les finances pour les cantons et les communes, qui s'inspire fortement de la loi sur les finances de la Confédération (cf. communiqué de presse de la Conférence des directeurs cantonaux des finances du 23 janvier 2007). Selon la MCH2, les engagements des collectivités envers les IPDP doivent eux aussi figurer comme engagements éventuels non soumis à intérêts dans l'annexe du bilan tant qu'ils ne sont pas arrivés à échéance (par exemple en cas de liquidation partielle ou d'insolvabilité de l'institution de prévoyance) (cf. manuel CHM2, tableau 11, p. 53).

7.3 Conséquences pour le rating des cantons

L'inscription de la garantie de l'Etat en tant qu'engagement conditionnel dans les modèles de financement à capitalisation partielle n'aurait selon toute vraisemblance aucune conséquence négative sur le rating des cantons. Aujourd'hui déjà, les agences de notation retiennent non seulement l'endettement porté au bilan du canton, mais aussi la totalité de la somme dont le canton devrait s'acquitter si la garantie était mise à contribution. En revanche, le refinancement des IPDP aurait des conséquences positives sur le rating des cantons et des communes, qui pourraient se procurer des fonds à des taux inférieurs.

8 Rapport avec le programme de législature

Le projet fait partie des objectifs de la législature annoncés dans le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003-2007, qui sont notamment de stabiliser la prévoyance vieillesse en garantissant et en développant la prévoyance professionnelle (objectif 5, chapitre 5.1 « Consolider les assurances sociales pour l'avenir », FF 2004 1061).

9 Rapports avec le droit européen

9.1 Le droit du Conseil de l'Europe

Les instruments du Conseil de l'Europe n'établissent pas de norme dans le domaine traité par la présente révision.

9.2 Le droit de la Communauté européenne

Le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté le 3 juin 2003 la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle⁶¹.

Cette directive ne fait pas partie de l'acquis communautaire pertinent au sens des accords conclus par la Suisse avec la CE et ses Etats membres ; elle ne lie donc pas la Suisse. La directive 2003/41/CE s'applique aux institutions offrant des prestations de retraite liées à un emploi et financées par capitalisation.

Concernant le financement des institutions de prévoyance, la directive prévoit que chaque institution dispose à tout moment, pour la totalité des régimes de retraite qu'elle gère, d'actifs suffisants et appropriés pour couvrir les provisions techniques. Une institution est toutefois autorisée, temporairement, à ne pas remplir cette obligation, à condition d'adopter un plan de redressement concret et réalisable de rétablissement des actifs requis pour couvrir intégralement ses provisions techniques. Toutefois, la directive permet aux Etats d'excepter de cette réglementation les institutions pour lesquelles la fourniture de retraites professionnelles a un caractère statutaire, conformément à la législation, et est garantie par une autorité publique.

Aux termes du projet d'art. 72a LPP, pour être autorisée à maintenir un système de financement mixte pendant une durée maximale de 30 ans, une IPDP doit bénéficier de la garantie de l'Etat. Le présent projet de révision est donc conforme au droit communautaire.

10 Bases légales

10.1 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LPP se fondent sur l'art. 113 de la Constitution fédérale. Celle-ci donne au législateur fédéral la compétence d'édicter des prescriptions en matière de prévoyance professionnelle. Sont concernées également les prescriptions relatives au financement des IPDP de la Confédération, des cantons et des communes qui pratiquent la prévoyance professionnelle.

⁶¹ JO de l'UE L 235 du 23.9.2003, p. 10.

10.2 Délégation de compétences législatives

L'art. 97, al. 1, LPP autorise le Conseil fédéral à prendre les mesures propres à assurer la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle. Le projet mis en consultation prévoit la délégation au Conseil fédéral des compétences législatives ci-dessous :

Art. 53e, al. 5 : compétence de régler le calcul des fonds libres dans les institutions de prévoyance de droit public dans le système de financement mixte avec garantie de l'Etat.

Dispositions transitoires, let. a, al. 3 : compétence de déterminer le degré de couverture déterminant au moment où le modèle de financement proposé est introduit.

Table des matières

1	<i>Situation initiale</i>	9
2	<i>Aperçu de la situation financière et juridique actuelle des institutions de prévoyance de droit public</i>	10
2.1	Rappel historique	10
2.2	Situation financière.....	10
2.3	Bases légales	2
2.4	Surveillance des institutions de prévoyance de droit public	7
2.5	Indépendance de l'autorité de surveillance	10
2.6	Problèmes de la réglementation actuelle.....	10
3	<i>Objectifs des modèles de financement</i>	11
4	<i>Modèles de financement examinés</i>	12
4.1	Remarques préliminaires	12
4.2	Modèles de financement mixte.....	12
4.3	Modèles de financement par capitalisation.....	18
4.4	Comparaison des charges relatives aux différentes variantes de financement	23
4.5	Influence de la durée d'amortissement	3
5	<i>Éléments-clés pour la conception future des institutions de prévoyance de droit public</i>	4
5.1	Modèle de financement.....	4
5.2	Commentaire du modèle de financement proposé.....	6
5.3	Mise en œuvre du système de financement choisi.....	9
6	<i>Bases légales</i>	16
6.1	Modifications de la LPP.....	16
6.2	Modifications de la LFLP.....	22
7	<i>Conséquences</i>	23
7.1	Conséquences économiques.....	23
7.2	Conséquences sur l'établissement des comptes.....	29
7.3	Conséquences pour le rating des cantons	30
8	<i>Rapport avec le programme de législature</i>	30
9	<i>Rapports avec le droit européen</i>	31
9.1	Le droit du Conseil de l'Europe.....	31
9.2	Le droit de la Communauté européenne.....	31
10	<i>Bases légales</i>	31
10.1	Constitutionnalité.....	31
10.2	Délégation de compétences législatives	32