

Financement des IPDP

Etat d'avancement du projet

Le 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a remis au Parlement un projet de modification de la LPP traitant en particulier du financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP). Actuellement, ce dossier est à l'étude auprès de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats.

C'est dans un contexte de crise économique majeure pour notre pays avec des impacts forts pour l'ensemble des institutions de prévoyance tant privées que publiques, que le Conseil fédéral propose au Parlement une adaptation du droit fédéral en matière de financement des IPDP¹.

Sur le principe, l'ensemble des acteurs du milieu a salué la démarche qui consiste à préciser les conditions cadres dans lesquelles doivent évoluer les quelques cent IPDP (cantons et communes) tout en veillant à les aligner autant que possible sur le régime en vigueur pour les caisses privées.

Le projet du Conseil fédéral

Il n'est pas inutile de rappeler que l'initiative du Conseil fédéral répond à une motion de la Commission de la sécurité sociale et santé publique (CSSS) du Conseil des Etats qui demandait au Conseil fédéral de présenter un projet de loi permettant «de détecter en avance les découverts dans les caisses de pensions des pouvoirs publics et prendre les mesures d'assainissement en temps utiles». Il se réfère également à «l'initiative Beck» exigeant la capitalisation complète de l'ensemble des caisses publiques, à l'instar des caisses privées.

Pour répondre à ces interventions, le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts d'examiner les modèles de financement et de préparer un projet de loi. Ces experts ont rédigé un rapport très complet et retenu, à l'unanimité, le principe du financement mixte (par capitalisation et répartition) avec un objectif de couverture différencié tout en prévoyant une série de mesures contraignantes avec des garde-fous permettant d'assurer aux caisses publiques une assise saine à long terme.

Le Conseil fédéral a, dans un premier temps, repris à la lettre le projet de loi rédigé par les experts. Il l'a cependant amendé d'une clause transitoire de 30 ans au terme de laquelle toutes les caisses publiques devraient être capitalisées à 100% et passer du système de financement mixte au système de financement par capitalisation. Le Message finalement soumis au Parlement est plus clair. Il prévoit explicitement que toutes les caisses doivent être capitalisées à 100%, mais que celles qui pratiquent le financement mixte disposent d'un délai de 40 ans pour passer à la capitalisation intégrale pour autant que le plan de financement soit accepté par l'autorité de surveillance.

De nombreux experts ont relevé que le projet du Conseil fédéral est contradictoire. Car dans les faits, il implique le passage immédiat à la capitalisation. En effet, la somme

nécessaire pour atteindre une capitalisation à 100% dans 40 ans, sans compter la réserve de fluctuations de valeurs, est telle que pour la réunir les IPDP devraient dès à présent changer leur stratégie, rendant une gestion selon le système du financement mixte tout simplement impossible.

En bref

- > Le financement mixte peut et doit rester une alternative à la capitalisation pour un financement solide des IPDP
- > Un délai suffisant (40 ans) doit être laissé aux acteurs pour s'adapter à tout nouveau modèle, afin de ne pas pénaliser lourdement une génération d'assurés et de contribuables

Le modèle des experts

Le «modèle des experts» vise à stabiliser le système de financement des IPDP, car il empêche toute décapitalisation, ainsi que le versement de prestations non financées, tout en s'adaptant à la situation propre à chaque caisse.

Concrètement, il prévoit que chaque IPDP est tenue, dès l'entrée en vigueur de

Auteur

Alain Pahud
Directeur,
Retraites Populaires,
Lausanne



¹ Vous trouverez un aperçu des projets de législation actuels dans le domaine de la prévoyance ou ayant un impact sur le 2e pilier sur notre site www.pps-epas.ch dans le dossier politique.

Tableau: Coûts d'un changement de modèle pour l'ensemble des IPDP suisses

	Colonne 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6
	Modèle des experts avec contrainte à 40 ans de:					
En milliards de CHF	Capitalisation à 100% (variante CF)	Capitalisation à 100% (variante CF)	Couverture du min. LPP	Capitalisation minimale à 80%	Capitalisation minimale à 75%	Capitalisation minimale à 70%
	sur situation 31.12.06	sur situation 31.12.08	sur situation 31.12.08	sur situation 31.12.08	sur situation 31.12.08	
Somme nécessaire pour atteindre l'objectif fixé	14.7	30.7	5.1	9.9	6.8	4.5
Besoin en réserves de fluctuation de valeurs	15.5	17.7	6.0	11.5	8.5	5.7
Charge totale	30.2	48.4	11.1	21.4	15.3	10.2

Source: OFAS-CdC

la loi, de couvrir à 100% ses obligations de versement de rente en cours.

De plus, pour les obligations futures (prestations de libre passage pour les assurés actifs), un degré de couverture doit être fixé en fonction des spécificités propres à chaque IPDP. Parmi ces spécificités citons le besoin de réserve de fluctuation de valeurs, indispensable pour protéger les IPDP contre les turbulences financières. Ce degré de couverture est fixé en accord avec les experts compétents pour la prévoyance professionnelle et moyennant approbation de l'autorité de surveillance.

Enfin, le modèle prévoit que chaque IPDP fige son degré de couverture minimum global à l'entrée en vigueur de la loi. Si l'un de ces paliers n'est pas atteint, à l'instar de ce qui se passe dans le privé, l'IPDP sera contrainte de prendre des mesures d'assainissement.

C'est donc un modèle non seulement contraignant, car il pose pour les IPDP des exigences beaucoup strictes, mais également efficient. En effet, comme les obligations de versement de rente en cours doivent être couvertes à 100%, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes attendue pour les prochaines décennies conduira automatiquement à une augmentation du taux de couverture global.

Conséquences pour les cantons et communes

Lorsque le Conseil fédéral a publié son Message en septembre 2008, il ne disposait que des données sur la situation des IPDP au 31 décembre 2006, soit juste

avant la crise économique qui a frappé l'ensemble des acteurs du 2e pilier en 2007 et surtout 2008. Ceci explique que dans le projet présenté aux Chambres, il sous-estime massivement les impacts d'une recapitalisation intégrale sur 40 ans des IPDP. L'enjeu financier d'une telle démarche est en effet colossal pour les cantons et communes concernées.

A fin 2006, l'impact d'une recapitalisation à 100% pour l'ensemble des caisses est chiffré à 14.7 mias de francs auquel il faut ajouter le besoin en réserves de fluctuation de valeurs de l'ordre de 15.5 mias de francs, soit près de 30 mias de francs au total (tableau col. 1). Mais ce dernier chiffre est monté 2 ans plus tard à environ 48.4 mias de francs (tableau col. 2) par le seul effet de la crise financière mondiale. Ce n'est pas une surprise sachant que la plupart des IPDP, qu'elles soient suisses alémaniques ou latines, sont en dessous de 100% au 31 décembre 2008.

On peut dès lors légitimement se poser la question suivante: Est-il vraiment nécessaire d'investir des fonds publics d'une telle ampleur même sur une durée aussi longue pour la recapitalisation des IPDP, et par ailleurs exposer ces fonds à de nouveaux risques sur les marchés financiers?

De nombreux spécialistes répondent par la négative à cette question en jugeant le modèle des experts parfaitement suffisant pour stabiliser les finances des IPDP et sécuriser la prévoyance des assurés actifs et pensionnés de ces caisses, sans qu'il soit nécessaire d'exiger une capitalisation intégrale dans un délai pré-défini.

Avis des cantons

Les cantons suivent attentivement l'évolution de ce dossier aux Chambres fédérales et n'ont pas manqué d'intervenir afin d'être entendus sur un sujet qui les préoccupe au plus haut point.

C'est ainsi que la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a été auditionnée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats. La CdC a pu ainsi constater que la Commission recherchait une solution plus nuancée que l'obligation d'une capitalisation intégrale obligatoire dans un délai donné.

Cette Commission a toutefois de la peine à valider le modèle des experts avec son contenu actuel, car il conduit à autoriser en pratique des taux de couverture relativement bas.

Dans une volonté bien pensée de rechercher des compromis qui ont une chance d'aboutir sur le plan politique, la CdC a donc proposé une adaptation du modèle des experts en ajoutant une contrainte supplémentaire à respecter dans un délai de 40 ans: La couverture intégrale des avoirs de vieillesse minimum LPP des assurés actifs de chaque caisse (tableau col. 3). En d'autres termes, la capitalisation intégrale devient la règle dans le domaine de la prévoyance obligatoire. En faisant cela, on fait un pas de plus vers l'alignement des conditions cadre des institutions de droit public vers celles des institutions de droit privé. Par contre le système financier mixte reste autorisé pour la prévoyance sur-obligatoire, domaine dans lequel les caisses disposent

d'une certaine liberté voulue par le législateur. En outre, les conséquences financières d'un tel compromis sont jugées acceptables par les cantons. Elles figurent dans le tableau ci-dessous qui donne également au lecteur un aperçu des impacts d'autres formes de compromis tels que la fixation d'un taux unique à atteindre en

40 ans pour l'ensemble des acteurs (tableau col. 4 à 6).

Le débat est donc encore ouvert aujourd'hui. La Commission reprendra ses travaux début 2010. Il est prometteur de constater qu'il existe un dialogue et des solutions permettant de conjuguer les différents intérêts et objectifs. Les caisses,

les cantons et les communes espèrent et continueront d'œuvrer en ce sens, afin que soit adopté un projet acceptable pour tous, et ainsi garantir la pérennité de notre système de prévoyance professionnelle. ■