Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

21.054

Message concernant la modification de la loi relative à PUBLICA

du 30 juin 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi relative à PUBLICA, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 juin 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le projet présenté vise à créer la base légale permettant de consolider financièrement les caisses de prévoyance fermées de PUBLICA.

Contexte

Lorsqu'elles ont quitté la Caisse fédérale de pensions, les entreprises de la Confédération devenues autonomes au tournant du siècle (p. ex. Swisscom, RUAG) et les organisations affiliées, telles la SRG SSR, ont laissé leurs bénéficiaires de rentes de vieillesse, d'invalidité et de survivants d'alors auprès de PUBLICA. C'est ainsi qu'ont été créées sept caisses de prévoyance, auxquelles aucun nouveau bénéficiaire de rente de vieillesse ou d'invalidité ne vient s'ajouter. C'est pourquoi elles sont appelées caisses de prévoyance fermées.

Le 1er juillet 2008 est entrée en vigueur la loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA (LPUBLICA). Dans les dispositions transitoires, le taux d'intérêt technique pour les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes (caisses de prévoyance fermées) a été abaissé de 4,0 à 3,0 % (art. 23, al. 3). Avec cette baisse à 3,0 %, le risque d'assainissement résiduel a été estimé à l'époque comme étant minime.

Depuis lors, le taux d'intérêt technique a été adapté en plusieurs étapes en raison de la persistance des faibles taux d'intérêt et de la modification des conditions techniques (augmentation de l'espérance de vie). La Commission de la caisse PUBLICA a procédé à la dernière baisse le 31 décembre 2019, lorsqu'elle a abaissé le taux d'intérêt technique des caisses de prévoyance fermées de 1,25 à 0,5 %. À la suite de cette baisse, quatre des sept caisses de prévoyance fermées ont affiché un découvert.

Si le taux de couverture est inférieur à 100 %, la Commission de la caisse est tenue de prendre des mesures visant à résorber le découvert. Elle conclut toutefois qu'elle ne dispose d'aucun moyen qui permettrait aux caisses de prévoyance fermées de sortir elles-mêmes de leur situation de découvert. Selon la commission, le problème est d'ordre structurel: en raison de la persistance des faibles taux d'intérêt et des perspectives de rendement insuffisantes, les caisses de prévoyance fermées ne sont pas financées suffisamment. Ce problème n'était pas prévisible lors du changement de primauté en 2008.

Contenu du projet

Le présent projet vise à créer le cadre légal permettant de résoudre le problème structurel et de garantir le versement des rentes à long terme. Le nouvel art. 24a donne au Conseil fédéral la possibilité d'intervenir si l'une des caisses de prévoyance fermées connaît un découvert. Le projet n'entraîne pas automatiquement le versement par la Confédération de contributions d'assainissement. L'art. 24a définit simplement les conditions (ampleur du découvert) qui doivent être remplies pour permettre au Conseil fédéral de demander aux Chambres fédérales les moyens de procéder à une consolidation financière.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Lorsqu'elles ont quitté la Caisse fédérale de pensions, les entreprises de la Confédération devenues autonomes au tournant du siècle (p. ex. Swisscom, RUAG) et les organisations affiliées, telles la SRG SSR, ont laissé leurs bénéficiaires de rentes de vieillesse, d'invalidité et de survivants d'alors auprès de PUBLICA. Le 1er juillet 2008 est entrée en vigueur la loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA (LPUBLICA)[1]. Outre le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations, la LPUBLICA a également fait passer la caisse d'une institution commune à une institution collective. Ce changement a entraîné la constitution d'une caisse de prévoyance propre à chaque employeur affilié, avec une comptabilité et un bilan distincts (art. 7 et 17 LPUBLICA). Cette séparation a impliqué la création de caisses de prévoyance auxquelles aucun nouveau bénéficiaire de rente de vieillesse ou d'invalidité ne vient plus s'ajouter, d'où leur appellation de «caisses de prévoyance fermées». L'art. 23, al. 2, LPUBLICA parle dans ce contexte d'effectifs fermés de bénéficiaires de rentes. Organe suprême de PUBLICA, la Commission de la caisse agit en qualité d'organe paritaire de ces caisses de prévoyance (art. 24, al. 1, LPUBLICA).

Selon l'art. 23, al. 3, LPUBLICA, le taux d'intérêt technique pour les caisses de prévoyance ouvertes a été abaissé de 4,0 à 3,5 % et pour les caisses de prévoyance fermées de 4,0 à 3,0 %. Pour ces dernières, la loi a défini un taux plus bas parce que ni la responsabilité de l'employeur ni celle des employés ne peuvent plus être engagées dans le cas d'un assainissement. Avec cette baisse à 3,0 %, le risque d'assainissement résiduel a été jugé minime à l'époque. Sur la base de l'art. 23, al. 1, LPUBLICA, la Confédération a payé à PUBLICA, sous la forme d'un versement unique, un montant de 954 millions de francs afin de combler le découvert technique découlant de l'abaissement du taux d'intérêt technique applicable à l'effectif des bénéficiaires de rentes existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi (y c. pour les caisses de prévoyance fermées). La Confédération a donc agi, à l'égard des caisses de prévoyance fermées, en tant qu'«ancien organe responsable et garant» de la Caisse fédérale de pensions[2]. En lieu et place de ce versement unique élevé, il aurait été possible également de constituer une garantie pour le cas d'assainissement (voir ch. 5).

Dans les débats parlementaires, une variante a été esquissée qui prévoyait pour les caisses de prévoyance fermées une garantie de la Confédération dans l'éventualité d'un assainissement. Dans ce cas, le taux d'intérêt technique pour les caisses de prévoyance fermées aurait été abaissé à 3,5 %, comme pour les caisses de prévoyance ouvertes, ce qui aurait entraîné un versement unique limité à environ 200 millions de francs.

1 RS **172.222.1**
2 Intervention de Trix Heberlein, pour la commission, *in:* BO **2006** p. 756: «Weil kein offizieller Arbeitgeber mehr vorhanden ist, entfällt die Sanierungsoption, und der technische Zinssatz für diese Bestände wird stärker gesenkt».

Depuis lors, le taux d'intérêt technique a été adapté en plusieurs étapes en raison de la persistance des faibles taux d'intérêt et de la modification des conditions techniques (augmentation de l'espérance de vie). Les coûts liés à ces réductions se sont montés à environ un milliard de francs. Ces montants ont été pris sur la réserve de fluctuation et donc au détriment du taux de couverture. La dernière baisse date du 31 décembre 2019, lorsque la Commission de la caisse a abaissé le taux d'intérêt technique des caisses de prévoyance fermées de 1,25 à 0,5 %. À la suite de cette baisse, quatre des sept caisses de prévoyance fermées ont affiché un découvert (taux de couverture au 31.12.2019):

Caisse de prévoyance fermée	Taux de couverture
Uniquement bénéficiaires de rentes – assurés volontaires	95,6 %
Uniquement bénéficiaires de rentes – organisations affiliées	96,7 %
Uniquement bénéficiaires de rentes – Confédération	99,1 %
Uniquement bénéficiaires de rentes – Swisscom	97,7 %
Uniquement bénéficiaires de rentes – RUAG	102,6 %
Uniquement bénéficiaires de rentes – SRG SSR idée suisse	102,2 %
Uniquement bénéficiaires de rentes – Administration PUBLICA	111,1 %
Total	**99,4 %**

La Commission de la caisse est tenue[3], si le taux de couverture réglementaire[4] est inférieur à 100 %, de prendre des mesures visant à combler le découvert. Les mesures doivent être adéquates pour rétablir un taux de couverture de 100 % dans un délai de cinq à sept ans. La Commission de la caisse conclut toutefois ne pas être en mesure de résorber elle-même le découvert des caisses de prévoyance fermées. Elle estime que le problème est d'ordre structurel: en raison de la persistance des faibles taux d'intérêt et des perspectives de rendement insuffisantes, les caisses de prévoyance fermées ne sont pas financées suffisamment. Ce problème n'était pas prévisible lors du changement de primauté en 2008[5]. Dans sa décision, la Commission de la caisse se base sur l'analyse d'un expert indépendant (ORTEC Finance AG), qui accompagne depuis des années le développement des caisses de prévoyance fermées.

Compte tenu des paramètres actuels (LPP 2015 / TP 2022), on admet que les caisses de prévoyance fermées ne devront plus verser de rentes à l'échéance de 44 ans. En prenant en compte également les prestations expectatives futures, l'obligation de versement durera 54 ans.

3 Art. 9, al. 3, et 24, al. 1, LPUBLICA, art. 65, 65*c*, et 65*d* de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS **831.40**).

4 Par *taux de couverture réglementaire*, on entend le taux de couverture mentionné à l'art. 44 de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS **831.441.1**).

5 Comme il a été rappelé plus haut, les caisses de prévoyance fermées ont été capitalisées à un taux d'intérêt technique de 3,0 % lors du changement de primauté intervenu en 2008.

Le projet présenté vise à résoudre le problème structurel des caisses de prévoyance fermées et à assurer le versement des rentes à long terme.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Mesures étudiées et prises par la Commission de la caisse

La stratégie de placement des caisses de prévoyance fermées prévoyait à l'origine la structure suivante: 70 % d'obligations, 10 % d'actions et 20 % d'immeubles. Début 2012, la Commission de la caisse a réagi à la faiblesse des intérêts et des perspectives de rendement en relevant la part des actions de 10 à 15 %. Cependant, l'adaptation de la stratégie de placement ne permet pas à elle seule de résoudre le problème structurel. En outre, la faible capacité des caisses de prévoyance fermées à supporter des risques limite fortement toute augmentation supplémentaire de la part des actions.

La Commission de la caisse dispose d'autres compétences et instruments pour améliorer la situation financière des caisses de prévoyance fermées. Elle pourrait par exemple dissoudre des provisions trop élevées par rapport à la longévité ou encore réduire, voire supprimer, des prestations futures en cas de «nouvelles rentes»[6] en modifiant les dispositions légales concernant les prestations de survivants. Avec ces instruments, la Commission de la caisse possède plusieurs moyens d'améliorer la situation financière des caisses de prévoyance fermées. Une réduction des nouvelles rentes au minimum prescrit par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)[7] pourrait entraîner un relèvement du taux de couverture de plus de 10 points de pourcentage. Par lettre du 18 mars 2015, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) alors en place a suggéré d'examiner plus précisément la baisse des «nouvelles rentes» (prestations de survivants). La Commission de la caisse a examiné par la suite cette option, mais l'a rejetée. Elle a motivé sa position dans sa réponse du 21 décembre 2015 à la cheffe du DFF comme suit:

– *«Une réduction dans le cadre de la baisse du taux d'intérêt technique signifierait une réduction de 10 % environ du montant des nouvelles rentes. La contribution d'assainissement de cette mesure se monterait à quelque 57 millions de francs, ce qui relèverait le taux de couverture de 1,6 % environ. Compte tenu des conséquences négatives de cette mesure (vue comme une réduction des rentes, non-respect des promesses de prestation réglementaires), l'effet de cet assainissement serait minime.*

  Une variante avec effet d'assainissement nettement plus marqué, notamment l'abaissement du minimum LPP, serait unanimement rejetée, car selon la date de début de la rente le montant de la réduction se situerait entre 0 et 100 %. Cette mesure aurait un effet d'assainissement légèrement supérieur à 10 points de pourcentage du taux de couverture. Avec une telle répartition

6 Dans les caisses de prévoyance fermées, il ne peut s'agir de nouvelles rentes que dans le cas des prestations pour survivants versées aux conjoints, partenaires et enfants.

7 RS **831.40**

inégalitaire des pertes, les personnes qui ne sont parties à la retraite qu'à l'époque du régime obligatoire LPP (donc à partir de 1985) seraient avantagées par rapport aux autres, sans raison objective.

– *Une réduction des prestations futures doit être évitée pour des raisons d'équité. Une personne assurée qui part à la retraite ne peut alors plus influencer ses revenus de rentier, qui ne changent plus. Il devrait en aller de même pour les survivants potentiels de cette personne.*

– *Le fait qu'il existe en soi des caisses de prévoyance fermées est une conséquence de décisions parlementaires précédentes. La responsabilité de l'assainissement revient donc au Parlement. Prononcer une réduction uniquement pour s'assurer la bonne volonté du Parlement dans le cadre d'un projet d'assainissement ne constitue pas une raison pertinente. Tant que le Parlement n'est pas disposé à trouver une solution, c'est en dernier lieu le fonds de garantie LPP qui entre en jeu...»*

Des considérations sociopolitiques ont elles aussi joué un rôle essentiel dans l'évaluation: les mesures d'assainissement envisagées comportent des risques énormes en termes de réputation (assimilation à une réduction des rentes, non-respect des objectifs de prestation réglementaires, modification des règles après la fin du financement, etc.) qui pourraient causer des dommages au 2e pilier bien au-delà de la seule administration fédérale. En outre, le problème structurel ne serait pas entièrement résolu avec ces mesures d'assainissement.

Le DFF a déjà constaté en janvier 2015 qu'un apport dans les caisses de prévoyance fermées serait pratiquement inévitable d'ici cinq à dix ans. Il s'est proposé d'élaborer un message avec un projet de loi pour garantir les rentes des caisses de prévoyance fermées au moment où le taux de couverture réglementaire tomberait nettement en deçà de 100 %.

Lors de la réévaluation de la situation en 2019, la Commission de la caisse est arrivée à la même conclusion et a admis que les caisses de prévoyance fermées n'étaient pas en mesure de régler le problème structurel par elles-mêmes.

Dans son évaluation, la Commission de la caisse note que le découvert apparu fin 2019 marque le début d'une aggravation du problème financier. C'est pourquoi elle a de nouveau informé le chef du DFF de la situation par lettre du 9 avril 2020. Dans celle-ci, elle demande que le Conseil fédéral agisse au niveau de la législation pour permettre un assainissement.

Le Conseil fédéral juge lui aussi que la situation financière des caisses de prévoyance fermées est aujourd'hui suffisamment sérieuse pour qu'il se justifie de soumettre au Parlement le projet d'une base légale permettant le financement des mesures d'assainissement requises.

1.2.2 Options examinées et solution retenue

La grande difficulté liée à un apport réside dans l'impossibilité de déterminer à l'avance le moment idéal et le montant exact. Tous les montants établis aujourd'hui

sur la base des modèles appliqués peuvent être corrects ou incorrects. Un montant trop bas comporte le risque de devoir plus tard demander de nouveaux fonds. En 2008, les experts et l'administration partaient du principe qu'un versement unique plus élevé aux caisses de prévoyance ouvertes créerait une dotation en fonds propres suffisante également pour les caisses de prévoyance fermées. Si au contraire l'apport est trop élevé, le capital excédentaire encore disponible au moment du décès des derniers bénéficiaires de rentes alimente la caisse de prévoyance de la Confédération (art. 24, al. 3, LPUBLICA). Toutefois, s'il y des fonds libres, il est aussi envisageable que la Commission de la caisse décide d'étendre les prestations sous la forme notamment d'une adaptation au renchérissement – mais cela ne correspond pas à l'objectif de l'apport.

Il convient ainsi de chercher à savoir quel lien existe entre le moment de l'apport et les coûts pour la Confédération. Une intervention rapide serait ainsi indiquée dans le cas où un report de l'assainissement pourrait signifier des coûts plus élevés pour la Confédération. PUBLICA chiffre le versement unique direct actuellement à 0,5 milliard de francs. Le montant avait été estimé à 0,9 milliard en 2013. Cette différence s'explique par le fait que les rendements réalisés ces dernières années sont plus élevés qu'attendu initialement.

Dans son document de base concernant la nécessité d'intervenir auprès des caisses de prévoyance fermées[8], la Commission de la caisse expose au ch. 7.2 différentes options de financement. La plupart de ces options sont impropres à résoudre le principal problème, à savoir l'impossibilité de déterminer à l'avance le montant exact et le moment idéal. S'il est inhérent au système, ce problème se pose néanmoins de manière différente selon l'option de financement considérée. Certaines options, telle la *création d'une réserve de contributions de l'employeur avec renonciation d'utilisation*, sont étrangères au système et impliqueraient des législations spéciales. D'autres, par exemple les *mesures d'assainissement tenant compte des bénéficiaires de rentes*, sont à éviter pour des raisons d'équité à l'égard des employés, comme il a déjà été mentionné au ch. 1.2.1. Ci-après sont brièvement exposées les options de financement qui entrent sérieusement en ligne de compte selon le Conseil fédéral.

Versement unique direct

Compte tenu de la nécessité de minimiser les risques, le financement immédiat est la solution la plus simple. Les coûts se basent sur le taux de couverture économique (voir ch. 6.1) et sont, du point de vue actuel, largement connus (env. 500 millions CHF). Pour exclure le plus possible les risques de placement, les risques doivent cependant être entièrement maintenus au niveau le plus bas possible du côté des investissements. Le risque résiduel se limite ainsi à l'évolution de l'espérance de vie, raison pour laquelle il convient néanmoins d'inclure dans le calcul une marge de fluctuations. Avec une stratégie de placement dans laquelle l'échelonnement des échéances et les flux de fonds des placements correspondent si possible à ceux des engagements, il est impossible de générer un quelconque rendement supplémentaire, même en cas d'augmentation du niveau des taux d'intérêt ou d'une évolution favorable des marchés des titres.

8 Document consultable à l'adresse: www.publica.ch/document-de-base.

En même temps, le versement unique peut faire augmenter le taux de couverture réglementaire au point que les caisses de prévoyance fermées disposent de fonds libres. L'organe paritaire (c.-à-d. la Commission de la caisse) a alors la compétence d'étendre les prestations (p. ex. garantir une compensation du renchérissement sur les rentes), ce qui ne correspond pas à l'objectif du versement. Pour le Conseil fédéral, la question reste finalement de savoir si le versement direct n'est pas trop élevé.

Garantie d'intérêts de la Confédération

Cette option est jugée trop complexe par la Trésorerie fédérale. La Confédération assume le risque de placement alors que la Commission de la caisse définit la stratégie de placement.

Rétablissement constant du taux de couverture

Cette option correspond en définitive à une garantie. La Confédération paie chaque fois qu'une caisse de prévoyance présente un découvert. Dans ce cadre, il convient de définir une limite inférieure d'intervention qui doit être acceptée par l'autorité de surveillance. Il s'agit également de décider jusqu'à quel taux de couverture la Confédération refinance une caisse en cas de découvert. Afin d'éviter des contributions d'assainissement trop élevées, cette valeur ne doit toutefois pas dépasser le taux de couverture réglementaire de 100 %. Une fois la base légale nécessaire créée, le Conseil fédéral peut demander les différentes tranches de paiement au Parlement dans le cadre du budget. L'avantage de cette solution réside dans la possibilité de répartir le financement sur plusieurs années. En outre, il y aurait versement uniquement lorsque les caisses de prévoyance sont clairement en situation de découvert.

Refinancement de la réduction du taux d'intérêt technique

Dans cette option, il est possible de chiffrer précisément le montant à verser. Par le passé toutefois, on a vu que le refinancement de la réduction du taux d'intérêt technique ne constitue pas une stratégie d'assainissement à long terme. S'il fallait à nouveau baisser le taux d'intérêt technique, cela impliquerait des apports supplémentaires. Si, au contraire, les rendements évoluaient plus positivement que prévu, cela ne bénéficierait pas à la Confédération. L'option est grevée d'incertitudes et n'offre aucune garantie de résoudre le problème.

Création d'une garantie de la Confédération (analogue au système de la capitalisation partielle)

Une réglementation légale spéciale est créée pour les caisses de prévoyance fermées. Elle s'inspire principalement des art. 72*a* à 72*g* LPP (procédure de capitalisation partielle). Sous l'angle prudentiel, un taux de couverture de 100 % n'est pas nécessaire, car la garantie de la Confédération permet d'éviter que les caisses de prévoyance fermées ne deviennent insolvables. Ainsi, l'un des problèmes principaux, à savoir la détermination du montant de l'apport, peut être reporté au moment où ce montant sera chiffrable. Le versement ne sera effectué qu'une fois le capital épuisé alors que des rentes sont encore à verser. Les caisses de prévoyance présentent donc un découvert important pour une longue période. Il faut créer une base légale spécifiant que la Confédération assume une garantie pour les rentes des caisses de prévoyance fermées. En

vertu de cette garantie, il est possible de renoncer à un apport en capital aussi longtemps que les caisses de prévoyance sont solvables. Cela constitue aussi la différence principale par rapport à la capitalisation partielle des institutions de prévoyance de corporations de droit public visée aux art. 72*a* à 72*g* LPP: celles-ci doivent amener leur taux de couverture à 80 % au minimum. Dans le cas des caisses de prévoyance fermées, le taux baisse continuellement. En revanche, contrairement à la plupart des autres options, il est possible de présenter au Parlement, avec la demande de l'apport en capital, pour ainsi dire le «décompte final».

Solution retenue

Après évaluation minutieuse des avantages et inconvénients des différentes options de financement, le Conseil fédéral s'est décidé pour un *rétablissement constant du taux de couverture*.

Cette option de financement correspond en définitive à une garantie. La Confédération paie en principe dès lors qu'une caisse de prévoyance présente un découvert important. Pour éviter de devoir corriger le taux de couverture chaque année – cas il est vrai extrême, la solution proposée par le Conseil fédéral prévoit un seuil d'intervention situé à un taux de couverture de 95 %. Si une caisse de prévoyance fermée présente un découvert à la fin de l'année d'au moins 5 %, elle est refinancée jusqu'à concurrence d'un taux de couverture de 100 %.

L'avantage de cette solution réside dans le fait que le financement peut être réparti sur plusieurs années. Cet échelonnement est opportun en matière de politique financière car il évite les concentrations de paiements, ce qui facilite la mise en œuvre dans le cadre du frein à l'endettement. En outre, il y aura versement uniquement lorsque les caisses de prévoyance sont clairement en situation de découvert. Parallèlement, la base légale mise en place donnera à la Commission de la caisse et à l'autorité de surveillance la certitude que la Confédération intervient en qualité de garant pour couvrir le capital de couverture manquant en cas de déficit financier ou d'assainissement et que la solvabilité des caisses de prévoyance fermées est assurée.

L'adoption du message n'entraîne pas immédiatement le versement de contributions: seule sera créée la base légale qui érige la Confédération en garant.

1.3 Relation avec le programme de la législature et le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[9] ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[10].

Les caisses de prévoyance fermées se trouvaient globalement en situation de découvert fin 2019. Ce découvert s'explique par une insuffisance de financement de nature

9 FF **2020** 1709
10 FF **2020** 8087

structurelle. Comme il a été dit aux ch. 1.1 et 1.2, la consolidation financière des caisses par leurs propres moyens n'est pas possible. Dans le compte d'État 2019, tome 1, partie B Compte annuel de la Confédération, 83 Postes hors bilan, le Conseil fédéral indique que: «*... Le taux de couverture réglementaire n'étant pas atteint par plusieurs caisses de prévoyance, la commission de la caisse procédera, en collaboration avec le Département fédéral des finances, à une évaluation de la situation afin de décider des éventuelles mesures à prendre*.»

Ainsi, même si le projet de consolidation financière n'a pas été annoncé dans le programme de la législature et dans le plan financier, le Conseil fédéral a-t-il du moins annoncé qu'il fallait agir dans le domaine des caisses de prévoyance fermées.

Pour donner toutefois à la Confédération les moyens d'intervenir, il faut au préalable créer une base légale formelle.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le projet ne tire son origine d'aucune intervention parlementaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation[11], une consultation est organisée lors des travaux préparatoires d'un projet de loi. Cependant, le présent projet n'a qu'une portée très limitée puisqu'il concerne uniquement les personnes assurées dans les sept caisses de prévoyance fermées de PUBLICA. Il a donc été possible de renoncer à une procédure de consultation.

En revanche, le projet de message et d'acte législatif a été soumis à l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations et à la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, qui n'ont émis aucune objection.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Au sens du droit de l'UE, le 2e pilier suisse relève, de par sa systématique, d'un système légal de sécurité sociale pour ce qui est de sa partie obligatoire et d'un système de prévoyance vieillesse d'entreprise pour sa partie surobligatoire.

11 RS **172.061**

Le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont édicté le 14 décembre 2016 la directive (UE) 2016/2341 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP)[12]. Cette directive ne fait pas partie de l'«acquis communautaire» applicable au sens des accords que la Suisse a conclus avec l'UE et ses États membres; en conséquence, elle n'est pas contraignante pour la Suisse[13].

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

En tant que loi spéciale régissant, avec la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération[14], la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération, la LPUBLICA peut contenir des normes qui s'écartent des dispositions minimales de la LPP, pour autant que ces normes ne désavantagent pas les assurés et les bénéficiaires de rentes par rapport à ce que prévoient lesdites dispositions.

La LPUBLICA est complétée par un nouvel article24*a*. Celui-ci règle l'assainissement des caisses de prévoyance fermées et donne au Conseil fédéral la compétence de demander aux Chambres fédérales les moyens nécessaires au cas où il serait nécessaire de procéder à un assainissement.

4.2 Adéquation des moyens requis

Le projet de loi crée la base légale permettant à la Confédération de procéder à un assainissement des caisses de prévoyance fermées. À défaut d'une telle base légale, la Confédération n'aurait aucun moyen d'agir et les caisses de prévoyance fermées ne seraient plus en mesure de garantir les prestations de retraite si elles devaient se trouver en situation d'insolvabilité. Il faudrait alors une intervention de la collectivité ou du fonds de garantie LPP, lequel ne couvre toutefois les prestations réglementaires que jusqu'à concurrence d'une limite supérieure définie par la loi (art. 56, al. 2, LPP). En outre, on peut se demander si le fonds de garantie ne s'opposerait pas à une couverture en raison du «statut de garant» de la Confédération. Cela ne manquerait pas de porter atteinte à la réputation de la Confédération, ce que celle-ci ne peut se permettre.

12 Directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) (refonte), JO L 354 du 23.12.2016, p. 37.

13 En ce qui concerne de manière générale la relation avec le droit européen, cf. le message du 23 septembre 2005 concernant la loi régissant la Caisse fédérale de pensions (FF **2005** 5457 5549 s.).

14 RS **172.220.1**

5 Commentaire de l'article

Lors des débats sur la LPUBLICA au sein des Chambres fédérales, le Conseil fédéral et l'administration ont signalé que la responsabilité des employeurs sortis de la Caisse fédérale de pensions (CFP) «ne peut très probablement pas être engagée en cas d'assainissement»[15]. Il convenait de tenir compte de cette circonstance par une garantie pour le cas d'assainissement ou par un versement unique plus élevé justifié par le fait que le taux d'intérêt technique pratiqué sur les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes était inférieur de 0,5 point de pourcentage.

À l'époque, le Parlement a refusé toute solution de garantie (caisse de retraite pour l'ensemble des effectifs de bénéficiaires de rentes, garantie uniquement pour les caisses de prévoyance fermées en cas d'assainissement) et opté en lieu et place pour un versement unique. Le versement unique devait, selon l'évaluation alors effectuée, permettre d'exclure un assainissement.

Comme il a été indiqué précédemment au ch. 1.1, la persistance des faibles taux d'intérêt et les adaptations requises des bases techniques font que si à la fin de 2019, quatre des sept caisses de prévoyance fermées se trouvaient en situation de découvert, à la fin de l'année 2020, ce n'était plus le cas que d'une seule (voir ch. 6.1). Le risque d'un nouveau découvert ou d'une augmentation du découvert existant est susceptible de croître dans les années à venir, l'expert externe en matière de caisse de pensions estimant qu'il est de nature structurelle. Il est dès lors impossible que les caisses de prévoyance fermées résorbent par elles-mêmes ces découverts.

Le nouvel art. 24*a* LPUBLICA doit fournir la base légale nécessaire pour permettre au Conseil fédéral d'intervenir en cas de découvert.

Art. 24a Assainissement des caisses de prévoyance des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes

Alinéa 1: La disposition prévoit l'obligation pour la Confédération de résorber les découverts des caisses de prévoyance fermées puisque la responsabilité des employeurs de l'époque ne peut pas être engagée en cas d'assainissement et que les caisses de prévoyance fermées ne comptent que des bénéficiaires de rentes. Un seuil d'intervention est ainsi fixé pour le déclenchement de l'assainissement: dès que ce seuil est franchi à la baisse, la Confédération doit verser des contributions d'assainissement jusqu'à rétablir un taux de couverture de 100 %. Il n'est pas possible de dire actuellement combien de fois la Confédération devra verser de tels apports ni quel en sera le montant total. La Confédération restera toutefois responsable jusqu'au décès de toutes les personnes bénéficiaires d'une rente de vieillesse, de survivants ou d'invalidité. Après le décès du dernier bénéficiaire, le capital encore disponible sera attribué à la caisse de prévoyance de la Confédération conformément à l'art. 24, al. 3, LPUBLICA. Lorsque l'effectif des bénéficiaires de rentes devient vraiment minime, le Conseil fédéral pourrait également dissoudre prématurément les caisses de prévoyance fermées et transférer les bénéficiaires restants ainsi que le solde du capital de

15 Explications de l'administration du 21 mars 2006 devant la Commission des institutions politiques du Conseil national.

prévoyance dans la caisse de prévoyance de la Confédération (art. 24, al. 4, LPUBLICA).

Alinéa 2: Les fonds destinés à l'assainissement feront l'objet d'une demande soumise aux Chambres fédérales selon la procédure ordinaire.

Le taux de couverture réglementaire sera calculé chaque année pour chacune des sept caisses de prévoyance fermées, et tout découvert éventuel de 5 % ou plus sera résorbé par la Confédération. Le fait de rétablir le taux de couverture seulement en cas de dépassement vers le bas d'un seuil de 95 % permet de limiter le nombre d'interventions.

Le calcul et les apports éventuels se feront séparément pour chaque caisse de prévoyance.

Un regroupement des caisses de prévoyance fermées en une caisse de prévoyance unique permettrait de compenser les risques, ce qui représenterait un avantage d'autant plus utile à long terme, puisque l'effectif des rentes ne cesse de diminuer. Les variations du taux de couverture seraient ainsi plus faibles en raison du plus grand nombre de bénéficiaires de rentes (puisqu'il n'y a plus qu'une seule caisse). À la demande de l'Office fédéral du personnel, la Commission de la caisse a par conséquent examiné l'opportunité d'un tel regroupement et conclu aux avantages et inconvénients suivants:

Avantages d'un regroupement	Inconvénients d'un regroupement
La provision «fluctuations des effectifs» pourrait, en raison de la disparition des (plus) petits effectifs, être dissoute en faveur de la caisse de prévoyance commune (env. 60 millions CHF au 31.12.2019).	Une ventilation détaillée des coûts d'assainissement des caisses de prévoyance fermées initiales ne serait plus possible, même si elle devait se révéler nécessaire. Une fois le regroupement réalisé, une reconstitution ultérieure du détail chiffré des coûts d'assainissement nécessiterait un travail disproportionné.
Compte tenu de la solidarité entre les caisses de prévoyance (péréquation des risques et compensation du taux de couverture), le premier versement – pour autant qu'il soit nécessaire – du garant interviendrait plus tard.	Les informations détaillées au niveau des caisses de prévoyance initiales seraient perdues (aucune fiche de base avec indicateurs tels que le taux de couverture, les effectifs, etc.).
Le nombre des interventions peut être réduit.	Tous les contrats d'affiliation devraient être adaptés.
Le nombre des caisses de prévoyance à gérer serait moindre, ce qui réduit la charge administrative.	

Compte tenu des avantages et inconvénients formulés ci-dessus, la Commission de la caisse a décidé, le 25 novembre 2020, de s'en tenir aux considérations suivantes:

– Tant qu'il y a incertitude sur qui va assumer la charge d'assainissement des caisses de prévoyance fermées, les inconvénients d'un regroupement (notamment aucune possibilité de calculer le besoin d'assainissement au niveau de la caisse) l'emportent sur ses avantages. Il est notamment problématique du point de vue légal, en l'absence de garantie de la Confédération, aussi bien de dissoudre la provision «fluctuations des effectifs» que de diluer le taux de couverture.

– Si au contraire la Confédération assume la charge d'assainissement des caisses de prévoyance fermées, les avantages d'un regroupement prévalent sur ses inconvénients. Dans ce cas, un regroupement des caisses de prévoyance fermées est d'autant plus judicieux qu'il est plus efficace en termes de communication et qu'il simplifie les processus administratifs.

Il faut donc attendre la décision du Parlement concernant le présent projet avant d'envisager un regroupement des caisses de prévoyance fermées.

Au cours de la rédaction du message, il a également été examiné si des exigences supplémentaires devaient être introduites à l'article 24*a*, en prévoyant de soumettre à l'approbation du Conseil fédéral toute modification de la stratégie de placement des caisses de prévoyances fermées d'une part, et la non-imputabilité des contributions d'assainissement sur les fonds libres d'autre part. Dans les deux cas, cependant, il a été jugé préférable de s'abstenir d'introduire une telle réglementation.

L'obligation de soumettre à l'approbation du Conseil fédéral toute modification de la stratégie de placement visait à éviter que la Commission de la caisse ne choisisse une stratégie de placement particulièrement risquée, qui aurait pu se traduire par des pertes sur les placements et augmenter par-là même une éventuelle contribution d'assainissement de la Confédération. Avec d'une part la garantie de la Confédération de couvrir un déficit et d'autre part le taux d'intérêt technique actuel de 0,5 %, la Commission de la caisse peut continuer de suivre pour les caisses de pension fermées une stratégie de placement conservatrice ou, autrement dit, adaptée au risque. En effet, il n'y a pas de pression pour choisir une stratégie d'investissement à haut risque afin d'obtenir le meilleur rendement possible. Le Conseil fédéral part donc du principe que la Commission de la caisse s'en tiendra à la stratégie de placement actuelle des caisses de pensions fermées (cf. ch. 1.2.1).

L'idée d'interdire d'imputer les contributions d'assainissement sur les fonds libres a également été abandonnée. Dans leur évaluation, les experts externes des caisses de pension ont conclu que les caisses de pension fermées font face à un problème structurel (cf. ch. 1.1) qu'elles ne peuvent résoudre seules. Il est donc peu probable que les caisses de pension fermées atteignent un taux de couverture tel qu'il pourrait permettre de dégager des fonds libres (>115%).

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

La modification législative proposée ici a pour conséquence que la Confédération versera des contributions d'assainissement dès que l'une ou plusieurs des sept caisses de prévoyance fermées présentera un taux de couverture réglementaire inférieur à 95 %. Ces contributions, pour autant qu'il faille les verser, ne prendront pas la forme d'un versement unique, mais seront réparties sur plusieurs années. L'étendue et le calendrier des paiements ne peuvent à ce jour que difficilement être évalués. Les explications ci-après donnent une fourchette dans laquelle devraient probablement s'inscrire les versements futurs de la Confédération.

La fortune de prévoyance des caisses de prévoyance se montait en décembre 2020 à 3,02 milliards de francs pour un total de 8374 bénéficiaires de rentes. Tout laisse à penser que l'effectif des bénéficiaires de rentes diminuera nettement au cours des prochaines années: il a en effet reculé de presque un tiers (32 %) ces huit dernières années. Actuellement, près des deux tiers des rentes sont versées à des personnes âgées de 85 ans ou plus.

En ce moment, aucune des caisses de prévoyance fermées ne présente un découvert réglementaire de 5 points de pourcentage ou plus (état: décembre 2020). En date du 31 décembre 2020, le capital disponible sur l'ensemble des caisses de prévoyance fermées dépassait d'à peine 92 millions le capital de prévoyance nécessaire selon les règles actuarielles (provisions comprises), ce qui correspond à un excédent de couverture de 3,1 % (taux de couverture réglementaire).

Caisse de prévoyance fermée	Taux de couverture selon l'OPP 2	Découvert en mio CHF
Uniquement bénéficiaires de rentes – assurés volontaires	97,1 %	3,06*
Uniquement bénéficiaires de rentes – organisations affiliées	101,2 %	
Uniquement bénéficiaires de rentes – Confédération	101,8 %	
Uniquement bénéficiaires de rentes – Swisscom	101,3 %	
Uniquement bénéficiaires de rentes – RUAG	106,7 %	
Uniquement bénéficiaires de rentes – SRG SSR idée suisse	106,3 %	
Uniquement bénéficiaires de rentes – Administration PUBLICA	115,4 %	
Total	**103,1 %**	

* Montant manquant nécessaire pour rétablir un taux de couverture de 100 % au sens de l'OPP 2
État: décembre 2020

Le *taux de couverture réglementaire* est déterminant pour l'obligation d'intervenir en vertu des règles prudentielles en cas de découvert. Il indique quand il faut intervenir et à hauteur de quel montant il faut refinancer. Si la totalité des caisses de prévoyance fermées présentait en même temps un taux de couverture réglementaire inférieur à 95 %, la Confédération devrait leur verser, selon les chiffres de décembre 2020, 146,5 millions de francs afin de rétablir un taux de couverture de 100 %. Le taux de couverture réglementaire n'est toutefois pas à lui seul le bon indicateur pour estimer le total des contributions d'assainissement futures: il convient d'y ajouter la pérennité, que ne connaissent pas les caisses de prévoyance fermées. Le capital de ces caisses de prévoyance diminue en effet régulièrement au fil du paiement des rentes, ce qui rend d'autant plus difficile le rattrapage des pertes sur les placements de capitaux au cours des années suivantes. Aussi est-ce une approche économique qui est aujourd'hui privilégiée pour pouvoir évaluer les montants nécessaires.

Le *taux de couverture économique* évalue les deux côtés du bilan – placements et engagements – selon des critères identiques, à savoir les prix de marché. L'estimation de la valeur des engagements se fonde sur la courbe des taux des emprunts de la Confédération. En outre, il est procédé à une estimation la plus précise possible de l'espérance de vie.

Dans la mesure où le taux de couverture économique correspond toujours à un instantané et qu'il évolue au gré des anticipations relatives aux taux d'intérêt, plusieurs scénarios sont possibles en fonction de l'évolution des taux d'intérêt. Différents scénarios sont représentés dans le monitoring stratégique d'ORTEC Finance de février 2020. Un recul supplémentaire des taux d'intérêt entraînera à long terme une diminution des attentes de rendement, ce qui augmente le besoin d'assainissement:

– Une nouvelle baisse mineure des taux d'intérêt (–0,5 % sur les obligations de la Confédération à 10 ans dans 10 ans) entraînera un déficit de 380 millions de francs en 2024.
– Une légère hausse des taux d'intérêt (1 % sur les obligations de la Confédération à 10 ans dans 10 ans) entraînera un découvert économique de 350 millions en 2024.
– Une augmentation plus rapide des taux d'intérêt (2 % sur les obligations de la Confédération à 10 ans dans 10 ans) entraînera un déficit de 290 millions.

En outre, des scénarios du pire (risques extrêmes) ont été envisagés pour les différentes courbes d'évolution des taux d'intérêt, sur la base d'une mesure du risque qui établit le déficit à attendre pour un pourcentage des cas les plus graves («valeur à risque – ou *Value at Risk* – conditionnelle»). Pour les 5 % des scénarios les plus défavorables en termes d'évolution des taux d'intérêt, le besoin d'assainissement se situerait entre 560 et 670 millions.

Les contributions d'assainissement effectués par la Confédération pourraient, selon les scénarios présentés, se monter à plusieurs centaines de millions de francs. Le nombre des bénéficiaires de rentes et avec lui les engagements de prévoyance des caisses de prévoyance étant en recul constant, le montant nécessaire pour rétablir le taux de couverture devrait lui aussi diminuer en conséquence.

Une dépense proposée dans le budget

Dès lors qu'une caisse de prévoyance fermée présente un découvert de 5 % ou plus, le montant nécessaire pour rétablir le taux de couverture à 100 % doit être soumis pour approbation au Parlement.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'entraînera aucune conséquence financière ni pour les cantons ni pour les communes. La LPUBLICA est une loi spéciale qui régit exclusivement les affaires relatives à la caisse de pensions de la Confédération. Aussi ne peut-elle fonder ni droit ni obligation pour les autres institutions de prévoyance de droit public.

6.3 Conséquences économiques et sociales

À l'évidence, le projet n'entraînera aucune conséquence ni économique ni sociale, raison pour laquelle la question n'a pas été examinée plus en détail.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur les art. 113 et 173, al. 2, de la Constitution (Cst.)[16].

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Aucun accord ratifié par la Suisse ne fixe de normes pour le domaine traité dans la présente révision (voir ch. 3).

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La modification de la LPUBLICA est donc conforme à la procédure législative ordinaire.

16 RS **101**

7.4 Frein aux dépenses

Les fonds éventuellement nécessaires seront demandés aux Chambres fédérales dans le cadre du budget ordinaire, conformément à la procédure décrite au ch. 5.

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'adoption de l'art. 24*a* LPUBLICA requiert l'approbation de la majorité des membres des deux chambres car elle peut entraîner de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs[17].

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le Conseil fédéral a pour objectif de garantir les intérêts des caisses de prévoyance fermées rattachées à la Caisse fédérale de pensions. Le nouvel instrument proposé ne présente aucun risque de porter atteinte aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

L'art. 24*a* LPUBLICA est une disposition relative aux subventions. Conçu en tant que disposition transitoire, il s'applique jusqu'à la dissolution des caisses de prévoyance fermées concernées ou au plus tard jusqu'au décès de la dernière personne bénéficiant d'une rente de l'une de ces caisses. La stabilité des caisses de prévoyance fermées est dans l'intérêt de la Confédération. La réglementation proposée résout le problème structurel des caisses de prévoyance fermées, qui existe depuis le 1er juillet 2008 et qui s'est produit parce qu'un effondrement aussi brutal des taux d'intérêt n'était pas prévisible, avec cette conséquence que le financement prévu à l'époque est désormais insuffisant. La solution proposée consistant à relever la réserve mathématique à hauteur de 100% si le taux de couverture est inférieur à 95 % est à la fois avantageuse et efficace: elle empêche les pics de dépenses et garantit que la Confédération n'interviendra pas trop tôt et, surtout, qu'elle ne mobilisera pas non plus inutilement pour la prévoyance professionnelle des moyens financiers qui auraient pu être utilisés autrement.

7.7 Délégation de compétences législatives

Le présent projet confère au Conseil fédéral uniquement la compétence de demander aux Chambres fédérales les fonds nécessaires à l'assainissement des caisses de prévoyance fermées, au cas où un tel assainissement se révèlerait nécessaire. Il ne lui délègue aucune compétence législative.

17 Cf. ch. 4.1.1.11 du message du 23 septembre 2005 concernant la Caisse fédérale de pensions (FF **2005** 5457 5546), selon lequel la garantie alors proposée a elle aussi été considérée comme devant être soumise au frein à l'endettement.

7.8 Protection des données

Le projet n’a aucune conséquence en matière de protection des données.