

08.069

**Message  
relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance  
professionnelle vieillesse, survivants et invalidité  
(Financement des institutions de prévoyance de corporations  
de droit public)**

du 19 septembre 2008

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons, parallèlement, de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2004 | M | 03.3578 | Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques (E 4.12.03, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CE 03.060; N 1.3.04) |
| 2002 | M | 02.3007 | Fondations collectives. Nouvelle réglementation (N 16.4.02, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN 00.027; E 28.11.02)              |

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

19 septembre 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Les institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP) actuellement régies selon le système de la capitalisation partielle seront entièrement capitalisées sur une période de 40 ans et rendues indépendantes tant sur les plans juridique qu'organisationnel.***

*La majorité des IPDP est soit complètement capitalisée (taux de couverture dépassant les 100 %), soit presque complètement capitalisée (taux de couverture de 91 à 100 %). Les institutions de prévoyance dont le taux de couverture était inférieur à 91 % à la fin de l'année 2006 présentaient un découvert global de près de 14 milliards de francs; plus de 210 000 assurés étaient affiliés à de telles caisses.*

*Selon le droit en vigueur, les IPDP peuvent être gérées selon le système de capitalisation partielle; autrement dit, elles ne doivent pas être complètement capitalisées. Ce système s'explique par le fait que l'on partait jusqu'ici du principe que les effectifs des collectivités assumant des tâches publiques resteraient stables (pérennité). Or, à cause de l'évolution démographique, sociale et économique liée à la privatisation de certaines tâches publiques, on ne pourra plus tabler à l'avenir sur une stabilité des effectifs dans le service public. Par conséquent, la capitalisation partielle ne constituera plus un modèle de financement viable pour les IPDP. A moyen terme, les IPDP devront donc être soumises aux règles qui s'appliquent aux institutions de prévoyance de droit privé. Tous les fonds nécessaires devront ainsi être apportés aux IPDP sur une période de 40 ans (durée de la vie active). Avant qu'elles ne soient entièrement capitalisées, les IPDP qui affichent un découvert lors de l'entrée en vigueur de la réglementation proposée pourront encore être gérées selon le modèle de capitalisation partielle, pour autant qu'elles remplissent les conditions du modèle d'objectif de couverture différencié. En revanche les IPDP entièrement capitalisées lors de l'entrée en vigueur seront gérées selon le système de capitalisation complète.*

*Le modèle proposé, qui prévoit un objectif de financement différencié, tient compte du fait que la situation varie selon les IPDP. Pour que le système de capitalisation partielle puisse être maintenu, il faut que l'autorité de surveillance compétente donne son aval. L'IPDP qui sollicite une telle autorisation devra disposer d'une garantie d'une collectivité publique et d'un plan de prévoyance indiquant quelle stratégie permettra d'aboutir à une capitalisation complète, et à quelle échéance. L'autorité de surveillance compétente devra vérifier le respect de ce plan. Au bout de 40 ans au plus tard, toutes les IPDP ayant un financement mixte devront être intégralement capitalisées. Durant la période transitoire, le Conseil fédéral établira tous les dix ans un rapport sur la situation financière des IPDP à l'intention du Parlement, pour que celui-ci puisse, le cas échéant, corriger le délai nécessaire à la capitalisation complète.*

*Afin de déterminer le modèle de financement qui lui sera applicable (capitalisation complète ou partielle), chaque IPDP fixera le taux de couverture déterminant (taux de couverture initial) au jour de référence sur la base des recommandations de l'expert en prévoyance professionnelle, les engagements liés aux rentes devant être*

---

*couverts à 100 %. Ce taux de couverture sera fixé d'une part en fonction de l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance (taux de couverture initial global) et, d'autre part, en fonction des engagements envers les assurés actifs (taux de couverture initial des actifs). Ultérieurement, les taux devront toujours être égaux ou supérieurs aux taux déterminés le jour de référence. S'ils sont inférieurs, l'institution de prévoyance devra prendre des mesures d'assainissement, comme le font les institutions de droit privé.*

*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 du maximum d'autonomie possible pour 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, en ce qui concerne le type et l'ampleur de la garantie de l'Etat, est précisée.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>7620</b>
<b>1 Grandes lignes du projet de loi</b>	<b>7625</b>
1.1 Situation initiale	7625
1.1.1 Situation financière et juridique actuelle des IPDP	7625
1.1.2 Taux de couverture et découverts des IPDP de la Confédération et des cantons	7626
1.1.3 Causes des découverts enregistrés par les IPDP	7627
1.1.4 Evolution démographique et sociale	7628
1.1.5 Forme juridique et organe suprême des institutions de prévoyance	7628
1.1.6 Fondation et structure des institutions de prévoyance de droit privé	7629
1.1.7 Fondation et structure des IPDP	7630
1.1.8 Garantie de l'Etat	7631
1.1.8.1 Notion et bases légales	7631
1.1.8.2 Champ d'application de la garantie	7632
1.1.9 Obligation de verser des cotisations au Fonds de garantie	7633
1.1.10 Liquidation partielle des IPDP	7633
1.1.11 Surveillance des IPDP	7634
1.1.11.1 Organisation et structure de la surveillance dans les cantons	7634
1.1.11.2 Tâches générales de la surveillance	7635
1.1.11.3 Tâches particulières de la surveillance	7636
1.1.11.4 Indépendance de l'autorité de surveillance	7636
1.2 Problèmes de la réglementation actuelle	7637
1.2.1 Manque d'indépendance à l'égard des autorités politiques	7637
1.2.2 Manque de compétences de l'organe suprême	7637
1.2.3 Dépendance de l'autorité de surveillance	7638
1.3 Objectifs du futur modèle de financement	7638
1.4 Solutions étudiées et possibilités écartées	7639
1.4.1 Maintien d'un objectif global de couverture	7639
1.4.2 Gel du découvert	7641
1.4.3 Capitalisation des nouveaux engagements	7644
1.4.4 Désavantages des systèmes de financement écartés	7645
1.5 La réglementation demandée	7646
1.5.1 Recapitalisation sur 40 ans	7646
1.5.2 Financement selon le principe de l'objectif de couverture différencié	7647
1.5.3 Evaluation du modèle de financement proposé	7650
1.5.4 Application du modèle de financement durant la période de recapitalisation	7654
1.5.5 Conséquences financières pour les différentes parties intéressées	7654
1.5.5.1 Conséquences financières pour chaque IPDP	7654
1.5.5.2 Conséquences financières de la recapitalisation complète pour les autres parties concernées	7657
1.5.6 Conséquences pour les IPDP au niveau de l'organisation	7659
1.5.7 Garantie de l'Etat	7660

1.5.7.1 Principes généraux	7660
1.5.7.2 Inscription au bilan et intérêt	7660
1.5.7.3 Application de la garantie en cas de liquidation partielle	7661
1.5.7.4 Conditions-cadre de la garantie	7662
1.5.8 Cotisations au Fonds de garantie	7663
1.5.9 Cadre juridique et organisationnel	7663
1.5.9.1 Rapprochement des bases des IPDP et de celles de droit privé	7663
1.5.9.2 Garantie et limitation de l'influence de la collectivité publique	7664
1.5.9.3 Résumé	7666
1.5.10 Tâches de l'autorité de surveillance	7666
1.5.11 Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'autorité de surveillance	7666
1.6 Evaluation de la solution proposée (résultats de la procédure de consultation)	7667
1.6.1 Approbation du modèle de financement proposé et des mesures institutionnelles	7667
1.6.2 Avis partagés sur la recapitalisation à moyen terme	7667
1.7 Autres modifications de lois	7669
1.7.1 Adaptation rédactionnelle «collectif d'assurés/caisse de pensions affiliée»	7669
1.7.2 Institutions de prévoyance de droit privé	7669
1.8 Classement d'interventions parlementaires	7671
<b>2 Commentaire des modifications de la loi</b>	<b>7672</b>
2.1 Modifications de la LPP	7672
2.2 Modification du CC	7678
2.3 Modification de la LFus	7678
2.4 Modifications de la LFLP	7679
2.5 Dispositions transitoires	7679
<b>3 Conséquences</b>	<b>7680</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	7680
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	7680
3.2.1 Garantie de l'Etat	7680
3.2.2 Conséquences sur le personnel	7681
3.3 Conséquences sur l'économie	7681
<b>4 Liens avec le programme de la législature</b>	<b>7681</b>
<b>5 Bases légales</b>	<b>7681</b>
5.1 Constitutionnalité	7681
5.2 Rapports avec la LPGA	7682
5.3 Rapports avec le droit européen	7682
5.3.1 Conseil de l'Europe	7682
5.3.2 Union européenne	7682

5.4 Rapports avec la nouvelle péréquation financière	7683
5.5 Forme de l'acte à adopter	7683
5.6 Délégation de compétences législatives	7683
<b>Annexe: Comparaison des coûts des différents modèles de financement</b>	<b>7684</b>
<b>Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public) (Projet)</b>	<b>7687</b>

# Message

## 1 **Grandes lignes du projet de loi**

### 1.1 **Situation initiale**

Les interrogations concernant le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP) ont été soulevées par la motion «Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques» de la CSSS-E (03.3578), transmise sous forme de postulat, ainsi que par l'initiative parlementaire «LPP. Abrogation de l'art. 69, al. 2», de Serge Beck (03.432, ci-après «initiative Beck»). Pour l'examen de ces deux interventions parlementaires, la CSSS-N a institué une sous-commission LPP. Cette sous-commission a auditionné plusieurs experts lors de sa séance du 11 août 2005 et a dégagé deux modèles de financement dont l'étude devait être poursuivie: l'apport de tous les fonds requis aux IPDP (dans le sens de l'initiative Beck) et l'introduction d'un objectif de couverture pour les IPDP. L'administration ayant ensuite présenté les conséquences financières des deux modèles dans un rapport<sup>1</sup> et le DFI ayant nommé une commission d'experts en mars 2006, la sous-commission LPP a suspendu ses travaux. Dans son rapport final, la commission d'experts a recommandé finalement au Conseil fédéral de continuer à s'en tenir à l'avenir au système de capitalisation partielle, les exigences du modèle de financement «objectif de couverture différencié» (cf. ch. 1.5.2) devant au minimum être remplies. Finalement, deux propositions furent mises en consultation (cf. ch. 1.6), celle de la CSSS-N et de sa sous-commission, et celle du Conseil fédéral, visant une capitalisation intégrale, sur la base du modèle recommandé par la commission d'experts.

#### 1.1.1 **Situation financière et juridique actuelle des IPDP**

Les IPDP ont toujours pu, en invoquant la pérennité et la garantie des pouvoirs publics, être gérées selon le système de capitalisation partielle, parce qu'elles ne couraient aucun risque de liquidation<sup>2</sup>.

Alors que de nombreux articles de la loi ont été complètement modifiés lors des délibérations parlementaires qui ont duré plusieurs années, l'article de référence (actuellement l'art. 69, al. 2, LPP) est resté inchangé jusqu'à aujourd'hui, exception faite d'une petite précision<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cf. le 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-N, mars 2006.

<sup>2</sup> Cf. FF 1976 I 138 s.

<sup>3</sup> La formulation «déroger au principe de la caisse fermée» a été remplacée par celle de «déroger au principe du bilan en caisse fermée».

### 1.1.2

## Taux de couverture et découverts des IPDP de la Confédération et des cantons

Le tableau ci-dessous présente un aperçu, à la fin de l'année 2006, de la situation financière des IPDP bénéficiant d'une garantie de la collectivité de droit public à laquelle elles sont liées:

Taux de couverture en %	Nombre d'IP	Fortune en mio. de fr.	Découvert en mio. de fr.	Assurés actifs	Bénéficiaires de rentes
>110	22	7 622	–	24 460	7 553
106–110	5	1 749	–	6 300	1 645
100–105	15	32 146	–	106 103	37 719
96– 99	2	154	3	674	311
91– 95	4	9 106	785	33 063	12 930
81– 90	8	21 737	2 853	93 998	31 325
71– 80	7	27 218	8 238	99 748	46 512
61– 70	2	1 419	818	7 172	3 050
51– 60	1	94	29	554	281
<=50	3	1 589	1 937	9 777	5 452
Total	69	102 834	14 663	381 849	146 778

La majorité des IPDP est soit complètement capitalisée (taux de couverture de 100 % au moins), soit presque complètement capitalisée (taux de couverture de 91 % à 100 %). Les institutions ne remplissant pas ces critères sont une minorité (21 sur 69), mais leurs découverts sont très importants (environ 14 milliards de fr.). De surcroît, plus d'un assuré sur deux appartient à une institution dont le taux de couverture est inférieur à 91 %.

Il faut toutefois relever que le taux de couverture dépend fortement du taux d'intérêt technique choisi par l'institution ainsi que des tables de mortalité utilisées. Il faut en tenir compte lorsque l'on compare les taux de couverture. Il convient à cet égard de rappeler que les données disponibles à fin 2006 indiquent que sur le nombre total de 69 IPDP recensées,

- Une majorité, soit 42, présentaient à fin 2006 un taux de couverture égal ou supérieur à 100 %. Ce premier groupe représente plus de la moitié (60,9 %) du total des IPDP et un peu plus du tiers des assurés actifs affiliés à ce type d'institution (35,8 % ou 136 863 assurés);
- 27 présentaient un découvert. Ce second groupe représente presque 40 % du nombre total d'IPDP et 64,1 % (244 986) 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, 6 (ou 8,7 % du total des IPDP) affichent un taux de couverture égal ou supérieur à 91 %. Elles regroupent plus de 33 000 assurés actifs (8,8 %). Ce premier sous-groupe ne totalise que 788 millions de francs de découvert (5,3 % du découvert global);

- La part la plus importante des IPDP en découvert se situe dans la plage correspondant à des taux de couverture allant de 61 % à 90 %. Ce groupe est constitué de 17 institutions (24,6 % du total) et concerne plus de 200 000 assurés actifs (52,6 % du total). Il cumule la plus grande part (81,2 %) du découvert global avec 11,9 milliards;
- Il convient enfin de rappeler que parmi les IPDP en découvert, 4 institutions présentent un taux de couverture ne dépassant pas 60 %. Elles regroupent plus de 10 000 assurés actifs et cumulent un découvert de 1,9 milliards (13,4 % du découvert global de 14,6 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	60,8 %	27	39,1 %	6	8,7 %	21	30,4 %
Assurés actifs	136 863	35,8 %	244 986	64,1 %	33 737	8,8 %	211 249	55,3 %
Rentiers	46 917	31,9 %	99 861	68,0 %	13 241	9,0 %	86 620	59,0 %
Découvert (mio.)	–	–	14 663	100,0 %	788	5,3 %	13 875	94,6 %

*Source:* Rapport de l'OFAS sur la situation financière des institutions de prévoyance et des assureurs-vie pour 2006, calculs OFAS. Cf. également le tableau au ch. 1.1.2.

### 1.1.3 Causes des découverts enregistrés par les IPDP

Par rapport au financement par capitalisation, les causes des découverts varient fortement d'une IPDP à l'autre, et ne peuvent pas être expliquées pour chaque institution. Outre le choix délibéré d'un mode de capitalisation partielle, 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 cependant pas toujours été payées. Les caisses ont parfois aussi renoncé à percevoir des assurés des cotisations servant au refinancement.

#### *Part élevée des prestations d'invalidité*

Après la construction, l'administration publique est le secteur qui présente le taux d'invalidité le plus élevé. Cela 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*

Il y a peu – et aujourd’hui encore dans certains cas – les IPDP proposaient des solutions généreuses pour la retraite anticipée, qui n’étaient pas ou ne sont pas suffisamment financées. Il en va de même pour la compensation de l’effet du renchérissement sur les rentes.

### *Entrée en vigueur de la loi sur le libre passage le 1<sup>er</sup> janvier 1995*

Lors de l’entrée en vigueur de la LFLP, le libre passage intégral a aussi été introduit dans les IPDP. Dès lors celles-ci n’ont plus pu réaliser des gains de mutation plus ou moins importants lorsque des assurés quittent la caisse. L’entrée en vigueur de la loi s’est traduite par une augmentation des engagements de ces institutions.

### *Pertes sur les placements*

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 des Bourses 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 pertes supplémentaires.

## **1.1.4 Evolution démographique et sociale**

Aucun raisonnement basé sur l’évolution 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. Ainsi la pérennité n’est plus garantie de la même manière 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.

## **1.1.5 Forme juridique et organe suprême des institutions de prévoyance**

Selon le droit actuel, 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 autonome<sup>4</sup> ou d’une fondation<sup>5</sup> 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 Saint-Gall, c’est ainsi l’office du personnel qui assume la gestion actua-

<sup>4</sup> 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 taux de couverture atteindra 100 %).

<sup>5</sup> Comme la Caisse de retraite de la ville de Zurich.

rielle de la Caisse d'assurance et l'office de la gestion patrimoniale qui s'occupe de la gestion de fortune<sup>6</sup>. 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.

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.), si bien que l'organe suprême n'a aucun pouvoir de décision et n'exerce pas à proprement parler de fonction d'organe dans ce domaine. 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 en cas de refus de l'approbation de la modification du règlement.<sup>7</sup>

## **1.1.6 Fondation et structure des institutions de prévoyance de droit privé**

### *Actes constitutifs 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.

<sup>6</sup> Art. 89 de l'ordonnance sur la Caisse d'assurance du personnel du canton de Saint-Gall.

<sup>7</sup> Cf., par 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 l'un d'eux 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 compromis.

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 achevée<sup>8</sup>. 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 personnel<sup>9</sup>.

### *Règlement*

C'est le règlement qui régit les aspects concrets de la prévoyance, et en particulier les prestations et leur financement. Il est édicté par l'organe suprême de l'institution de prévoyance, dont la composition est paritaire. Cet organe a un pouvoir de réglementation unilatéral, mais l'employeur ne peut être contraint de verser des cotisations supérieures à celles des salariés (art. 66, al. 1, LPP)<sup>10</sup>. Pour le reste, la LPP n'accorde à l'employeur aucune possibilité d'exercer une influence directe sur la teneur du règlement<sup>11</sup>, même si certains règlements contiennent parfois des dispositions qui soumettent les modifications du salaire coordonné à l'approbation de l'employeur.

## **1.1.7 Fondation et structure des IPDP**

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 collectivité de droit public est libre de choisir le niveau législatif auquel elle entend régir l'institution et la procédure qu'elle entend appliquer<sup>12</sup>. Les éléments fondamentaux de la prévoyance peuvent également être inscrits dans le droit du personnel<sup>13</sup>. Ainsi la LPP limite aussi les compétences de l'organe suprême des IPDP. Si les dispositions ad hoc sont édictées par la collectivité, 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

<sup>8</sup> Hans-Ulrich Stauffer, *Berufliche Vorsorge*, p. 487.

<sup>9</sup> Art. 11, al. 2, LPP.

<sup>10</sup> En vertu de l'art. 65d, al. 3, let. a, en relation 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.

<sup>11</sup> Le droit de résiliation de l'employeur contrebalance le 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).

<sup>12</sup> Hans Michael Riemer, *Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz*, § 2 N 113.

<sup>13</sup> 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.

est en principe aussi possible que la collectivité de droit public confie la surveillance de l'IPDP ou des IPDP non à l'autorité de surveillance mais à une autre autorité<sup>14</sup>.

Les IPDP ont elles aussi des règlements. C'est uniquement le droit applicable de la Confédération, des cantons ou des communes qui décide si ces règlements sont arrêtés par l'organe suprême de l'institution de prévoyance, par le législatif ou par l'exécutif de la collectivité 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 IPDP 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 collectivité de droit public garantisse les prestations (cf. ch. 1.1.8).

## **1.1.8 Garantie de l'Etat**

### **1.1.8.1 Notion et bases légales**

Pour gérer une IPDP selon le principe de la capitalisation partielle (art. 45, al. 1, OPP 2), il faut actuellement une garantie des prestations fournie par la collectivité publique. Et pour déroger au principe du bilan en caisse fermée, il faut l'aval de l'autorité de surveillance (art. 69, al. 2, LPP). Actuellement, ni la loi ni les ordonnances ne précisent les modalités 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 collectivité 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 délègue 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 et ne leur permet pas de prendre tous les risques<sup>15</sup>.

Actuellement, l'Etat doit avoir une garantie pour que l'autorité de surveillance accorde à l'institution de prévoyance l'autorisation de dresser le bilan en caisse ouverte. Toutefois, la disposition légale ne correspond plus à la réalité dans la mesure où ce qui est primordial aujourd'hui pour la garantie, ce n'est plus l'aspect

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Rapport du 20 décembre 2004 de la commission d'enquête parlementaire du canton de Bâle-Ville relatif aux problèmes de la Caisse de retraite du personnel de l'Etat de Bâle et d'autres fonds gérés par l'Administration des finances, p. 50.

comptable du bilan en caisse ouverte, mais ce qui se passe au niveau du financement, soit la capitalisation partielle<sup>16</sup>.

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, on ne vérifie cependant guère si cette condition est remplie ou alors seulement de façon sommaire. Du point de vue formel, la garantie doit être inscrite dans un acte législatif de la collectivité de droit public (il s'agit en règle générale d'une loi cantonale ou d'un acte législatif communal<sup>17</sup>). La garantie de l'Etat peut aussi découler de facto de la nature de l'IPDP lorsqu'il s'agit d'un établissement non autonome<sup>18</sup>: ces institutions de prévoyance n'ayant pas de personnalité juridique propre, elles font partie de la collectivité de droit public qui accorde automatiquement une garantie pour l'ensemble des prestations<sup>19</sup>, peu importe si une comptabilité séparée est 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 constitue la base.

### **1.1.8.2 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), mais sans que des découverts techniques soient déduits des prestations de sortie accordées 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 au libellé de l'art. 45, al. 2, OPP 2, pour la prévoyance étendue.

#### *Autres employeurs affiliés*

Outre l'administration proprement dite, d'autres employeurs qui sont liés à la collectivité de droit public par un mandat de prestations, qui perçoivent des subventions de celle-ci ou encore qui ont un lien avec elle peuvent s'affilier aux IPDP. Il y a aussi le cas des 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 collectivités de droit public (comme les communes qui s'affilient à l'institution de

<sup>16</sup> PRASA Hewitt, Etude du refinancement des institutions de prévoyance de droit public, décembre 2003, p. 4 (cité ci-dessous comme PRASA, p.).

<sup>17</sup> Par 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.

<sup>18</sup> 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 l'Etat, p. 6.

<sup>19</sup> PRASA, p. 10.

prévoyance du personnel cantonal). Dans ces cas, la garantie s'étend aux autres employeurs affiliés.

### **1.1.9 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 garantie<sup>20</sup>: si elles sont insolvables, leurs prestations sont garanties tant par la collectivité 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)<sup>21</sup>. Bien que la loi ne régit 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 garantie sera tenu de verser des prestations à une IPDP surtout au cas où une collectivité de droit public deviendrait insolvable.

### **1.1.10 Liquidation partielle des IPDP**

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 taux de couverture venait à baisser considérablement et que des mesures d'assainissement devaient être prises, 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 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 qu'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). Dans les faits<sup>22</sup> le découvert est:

- soit assumé par l'institution de prévoyance, si bien que le découvert à la charge des assurés restants augmente. On peut cependant se demander si une telle solution n'enfreint pas le principe de l'égalité de traitement (art. 53d LPP)<sup>23</sup>;

<sup>20</sup> PRASA, p. 10.

<sup>21</sup> 2008: 119 340 francs.

<sup>22</sup> PRASA, p. 12.

<sup>23</sup> Cf. Jacques-André Schneider, *Caisse de pensions publiques: garantie étatique et modification du plan de prestations*, in SVZ 68 (2000), p. 65 ss.

- soit supporté par une entité externe, comme l’institution qui a pris la décision menant à la sortie.

## **1.1.11 Surveillance des IPDP**

### **1.1.11.1 Organisation et structure de la surveillance dans les cantons**

#### *Autorités cantonales de surveillance*

En règle générale, les IPDP sont soumises aux mêmes institutions de surveillance que les institutions de droit privé<sup>24</sup>. Le droit en vigueur ne prévoit donc pas d’autorité de surveillance spéciale pour les IPDP (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 (art. 1 OPP 1), le droit fédéral, tant dans la loi que dans ses ordonnances, ne dit rien 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 dans ce domaine. Les cantons peuvent donc utiliser la liberté d’organisation qui leur revient de par la constitution pour décider de l’insertion de l’autorité de surveillance LPP au sein de leur administration. Il s’agit en règle générale d’un département cantonal ou d’une direction cantonale (comme la direction des finances ou celle de la justice), si bien 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.

#### *Tendance à la 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<sup>er</sup> 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 Zoug<sup>25</sup>. Composé de membres des gouvernements cantonaux, le conseil du concordat accorde à l’établissement un mandat de prestations avec enveloppe budgétaire, pour une période de quatre ans en général, ce mandat de prestations devant être approuvé par tous les gouvernements cantonaux concernés<sup>26</sup>. Ses activités sont financées par des émoluments<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Cf. Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, thèse, Bâle, 1992, p. 107.

<sup>25</sup> Concordat du 19 avril 2004 relatif à la surveillance LPP et des fondations en Suisse centrale, art. 1.

<sup>26</sup> Cf. art. 5, art. 6, let. b, et art. 13 du Concordat du 19 avril 2004; Concordat des cantons de Suisse orientale, réglementation intercantonale.

<sup>27</sup> Cf. art. 19 du Concordat du 19 avril 2004.

En Suisse orientale, les autorités de surveillance des cantons de Saint-Gall, d'Appenzel Rhodes-Intérieures, d'Appenzel Rhodes-Extérieures, de Thurgovie, de Glaris et des Grisons ne forment plus qu'une seule autorité de surveillance depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'autorité de surveillance de Suisse orientale. La surveillance des institutions de prévoyance professionnelle ayant leur siège dans le canton de Schaffhouse a été transmise fin février 2007 au canton de Zurich, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>28</sup>. Dans le message sur le projet de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle (FF 2007 5381), des indications ont donc été proposées pour favoriser la poursuite de la régionalisation de la surveillance. Cette démarche constitue un premier pas vers une plus grande autonomie des autorités de surveillance LPP envers les autorités politiques cantonales.

### 1.1.11.2 Tâches générales de la surveillance

En principe, l'autorité de surveillance exerce les mêmes fonctions dans la surveillance des IPDP que dans celle des institutions de prévoyance de droit privé<sup>29</sup>. 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 contrôle (art. 36, al. 1, OPP 2) et du rapport périodique de l'expert en prévoyance professionnelle (art. 53, al. 2, LPP) pour pouvoir remplir ses fonctions.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la référence en ce qui concerne les exigences imposées aux organes de révision est la loi sur la surveillance de la révision (art. 33, al. 1, OPP 2). Cela signifie que les organes fédéraux et cantonaux de contrôle des finances ne peuvent contrôler les comptes que si l'autorité de surveillance de la révision les a agréés à titre d'experts réviseurs selon la loi sur la surveillance de la révision (art. 33, al. 2, OPP 2). Dans le cas des IPDP, cela peut s'avérer problématique dans certains cas, du fait de l'existence de liens de dépendance et du manque de compétences spécialisées dans le domaine de la prévoyance professionnelle<sup>30</sup>. Dans le message concernant la réforme structurelle, le Conseil fédéral propose donc que ceux qui procèdent à des révisions dans le 2<sup>e</sup> pilier aient obligatoirement une formation spécifique en matière de prévoyance et une expérience professionnelle, et qu'ils connaissent les dispositions spéciales qui s'appliquent dans le domaine de la prévoyance<sup>31</sup>. Ces exigences devront être adaptées à la loi sur la surveillance de la révision après l'entrée en vigueur de celle-ci.

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 Suva et la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA) – sont soumises à la surveillance exercée par une autorité fédérale, par l'OFAS dans le cas concret.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Feuille officielle du canton de Schaffhouse, n° 37, p. 1245.

<sup>29</sup> Cf. art. 48 LPP en lien avec l'art. 11 OPP 1, art. 62 LPP et art. 84 CC.

<sup>30</sup> Cf. art. 33, let. b, OPP 2 dans sa teneur du 18 avril 1984 et Ruggli, op. cit., p. 108 en haut.

<sup>31</sup> FF 2007 5413

<sup>32</sup> Cf. art. 3, al. 1, let. b, OPP 1.

### 1.1.11.3 Tâches particulières de la surveillance

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'ordonnance<sup>33</sup>, 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 art. 61 ss LPP prescrivent une surveillance globale exercée par l'autorité de surveillance.<sup>34</sup>
- Elle a la compétence d'autoriser une capitalisation partielle 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 collectivité de droit public (Confédération, canton ou commune) garantit les prestations LPP.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>
- 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.<sup>37</sup>
- Lorsqu'elle examine le respect de la parité, l'autorité de surveillance doit tenir compte du fait que l'organe paritaire d'une IPDP n'a que le droit d'être consulté lors de l'adoption des dispositions réglementaires (art. 51, al. 5, LPP)<sup>38</sup>.

### 1.1.11.4 Indépendance de l'autorité de surveillance

On peut se poser des questions sur l'indépendance d'une autorité de surveillance LPP rattachée à une administration cantonale envers le Conseil d'Etat, la direction du département ou le service 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.

<sup>33</sup> Ruggli, op. cit., p. 108.

<sup>34</sup> Ruggli, op. cit., p. 108.

<sup>35</sup> Cf. art. 69, al. 2, LPP et art. 45 OPP 2.

<sup>36</sup> Ruggli, op. cit., p. 109.

<sup>37</sup> Cf. art. 44, al. 2, OPP 2.

<sup>38</sup> Cf. Ruggli, op. cit., p. 110.

Dans le message concernant la réforme structurelle (FF 2007 5415 s.), le Conseil fédéral proposait déjà de modifier l'art. 61, al. 3, LPP pour que l'autorité de surveillance compétente en vertu de l'al. 1 soit indépendante sur le plan juridique, financier et administratif. Le commentaire 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.

## **1.2 Problèmes de la réglementation actuelle**

### **1.2.1 Manque d'indépendance à l'égard des autorités politiques**

La Confédération, les cantons et les communes ont la possibilité d'édicter par un acte juridique les principales dispositions qui régissent les IPDP. Ils peuvent ainsi exercer sur celles-ci des influences interdites à un employeur de droit privé. Le droit en vigueur donne notamment aux collectivités 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'IPDP 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 prévoyance<sup>39</sup>. Dans ces circonstances, il peut toujours se produire des conflits d'intérêts et les placements de l'IPDP peuvent se voir influencer par ces critères étrangers à la gestion proprement dite<sup>40</sup>.

L'absence de limites claires entre les compétences de l'IPDP et celles de l'employeur peut aussi avoir des effets indésirables sur la collectivité de droit public en sa qualité d'employeur<sup>41</sup>.

### **1.2.2 Manque de compétences de l'organe suprême**

Lorsque le seul droit de l'organe suprême d'une IPDP est celui d'être consulté et, éventuellement, de soumettre des propositions et que tant les cotisations que les prestations sont régies par un acte législatif de la collectivité de droit public, éventuellement soumis à un référendum, l'assainissement ou la capitalisation de l'institution peut s'avérer beaucoup plus difficile.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Expertise d'Ernst & Young sur l'octroi par le canton de Zurich d'un crédit à l'association de vacances POSCOM.

<sup>41</sup> 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.

### **1.2.3 Dépendance de l'autorité de surveillance**

La surveillance est plus difficile lorsque l'autorité de surveillance est elle-même une unité administrative de la collectivité de droit public (appartenant peut-être au même département) dont il faut surveiller l'IPDP<sup>42</sup>. 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 IPDP qui fait partie de l'administration centrale de la collectivité de droit public. La situation est particulièrement problématique lorsque la direction de l'institution de prévoyance, les fonctions de l'organe de révision et la surveillance elle-même sont exercées par le même département, ce qui était le cas de la Caisse fédérale de pensions jusqu'en 1997.

### **1.3 Objectifs du futur modèle de financement**

Le meilleur moyen d'assurer la stabilité financière d'une IPDP est d'apporter tous les fonds nécessaires aux institutions gérées aujourd'hui encore selon le modèle de capitalisation partielle. Aligner les conditions-cadre applicables aux IPDP semblables sur celles qui régissent les institutions de droit privé est donc une mesure prioritaire. Mais le passage d'un système de capitalisation partielle à un système de capitalisation complète ne peut se faire qu'à moyen terme, c'est-à-dire sur 40 ans (durée de la vie active), parce que les IPDP concernées ne se trouvent de loin pas toutes dans la même situation financière. L'application, jusqu'à cette échéance, d'un modèle de capitalisation partielle aux IPDP doit par ailleurs permettre d'atteindre les objectifs suivants:

- placer les différentes générations d'assurés sur pied d'égalité et ne pas pénaliser ou avantager une génération par rapport à une autre (justice intergénérationnelle);
- identifier clairement les engagements de la collectivité publique concernée et leurs conséquences financières prévisibles (éviter les mauvaises surprises);
- opter pour un modèle de financement qui permette, à l'instar des institutions de prévoyance de droit privé, de déterminer le rendement nécessaire de la fortune et la capacité de risque, bases d'un placement professionnel de la fortune;
- réserver le même traitement à toutes les IPDP. Celles-ci doivent toutes pouvoir appliquer la solution choisie avec les mêmes conditions-cadre. On veut ainsi éviter de devoir créer des catégories, avec la délicate question de savoir quelle IPDP entre dans quelle catégorie et si la répartition s'opère selon des critères objectifs.

<sup>42</sup> 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.

## 1.4

### Solutions étudiées et possibilités écartées

La commission d'experts instituée par le DFI (cf. ch. 1.1) a examiné plusieurs modèles de capitalisation partielle et de capitalisation complète. Dans le cadre des délibérations sur l'initiative parlementaire Beck, la sous-commission LPP de la CSSS-N a finalement défendu le modèle d'objectif de couverture différencié, proposé par la commission d'experts. Ce modèle était aussi repris dans la solution proposée par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.5.2).

#### 1.4.1

### Maintien d'un objectif global de couverture

Le taux de couverture est une notion précisée à l'art. 44 OPP 2 et dans son annexe. Il s'agit du rapport entre la fortune de l'institution de prévoyance de droit public (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 *taux de couverture* indique 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>Taux de couverture</i>	<i>75 % (= 300 : 400)</i>
<i>Découvert</i>	<i>100 millions (= 400 ./ 300)</i>

Pour appliquer la variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture, il faut d'abord déterminer le taux de couverture adapté à l'institution de prévoyance. Cette appréciation dépend sensiblement des caractéristiques de l'institution et doit donc être faite d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle. La valeur établie correspond alors pour l'institution à la notion d'objectif de couverture. L'institution doit veiller à ce que son taux de couverture, année après année, se situe régulièrement au-dessus de cet objectif.

Lorsque l'objectif n'est pas atteint, on parle 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 dépassé, l'excédent doit tout d'abord être utilisé pour la constitution de toutes les provisions techniques et autres réserves nécessaires. Ensuite seulement on peut le cas échéant considérer le solde comme «fonds libres» et songer à une utilisation en faveur des bénéficiaires de l'institution de prévoyance (à condition toutefois que le financement soit adéquat). S'agissant d'un éventuel taux 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 %<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Pittet et Prasa Hewitt.

## Exemple 2

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>500 millions de francs</i>
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>800 millions</i>
<i>Taux de couverture</i>	<i>62,5 % (= 500 : 800)</i>
<i>Découvert</i>	<i>300 millions (= 800 ./ 500)</i>
<i>Objectif de couverture</i>	<i>66,7 %</i>
<i>Limite de non-capitalisation en %</i>	<i>33,3 % (= 1 ./ 66,7 %)</i>
<i>Limite de non-capitalisation</i>	<i>266,4 millions (= 800 × 33,3 %)</i>
<i>Découvert réel</i>	<i>33,6 millions (= 300 ./ 266,4)</i>

*Dans cet exemple, l'institution de prévoyance est en capitalisation partielle, avec un objectif de couverture de 66,7 % (supposé déterminé d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle). Or, son taux de couverture est de 62,5 %, donc en dessous de l'objectif. Si l'on considère 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 par capitalisation, alors que le financement se fait en revanche par répartition des dépenses pour la part non capitalisée.

A lui seul, le choix du système ne suffit pas, encore faut-il que le niveau du financement soit 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 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 évolueront les cas d'assurance? 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 taux 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 professionnelle, qui vont permettre aux responsables de l'institution de prévoyance de prendre d'éventuelles décisions concernant le financement en toute connaissance de cause.

### Exemple 3 (repris de l'exemple 2)

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	500 millions de francs
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	800 millions
<i>Taux 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</i>	266,4 millions (= 800 × 33,3 %)
<i>Découvert réel</i>	33,6 millions (= 300 ./. 266.4)

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

	Actuel	+ 1 an	+ 2 ans	+ 3 ans	+ 4 ans	+ 5 ans
<i>Taux de cot. actuel (22 %)</i>	62,5 %	63,6 %	64,7 %	65,7 %	66,5 %	<b>67,2 %</b>
<i>Rendement optimiste (4,5 %)</i>						
<i>Taux de cot. actuel (22 %)</i>	62,5 %	62,3 %	62,0 %	61,6 %	61,2 %	60,7 %
<i>Rendement prudent (3,5 %)</i>						
<i>Taux de cot. + 3 % (25 %)</i>	62,5 %	64,6 %	66,6 %	<b>68,5 %</b>	<b>70,1 %</b>	<b>71,6 %</b>
<i>Rendement optimiste (4,5 %)</i>						
<i>Taux de cot. + 3 % (25 %)</i>	62,5 %	63,5 %	64,4 %	65,3 %	66,1 %	<b>66,9 %</b>
<i>Rendement prudent (3,5 %)</i>						

*Dans cet exemple, l'IPDP a aujourd'hui un taux 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 %).*

## 1.4.2 Gel du découvert

L'élément central de ce modèle consiste dans le *gel* du découvert (en francs) de l'IPDP, avec paiement par la collectivité de droit public d'un intérêt sur le 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'institution un poste supplémentaire, que l'on peut appeler «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'institution 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» (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 p. ex.), 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 taux de l'intérêt, le but est qu'il compense le défaut de rendement de la fortune. Dans ce sens, un taux égal au rendement moyen supposé sur le long terme conviendrait. Etant donné qu'une référence claire est préférable, on fixerait ce taux au niveau du taux technique de l'institution de prévoyance, plus 0,5 %<sup>44</sup>. En partant du principe que le taux technique utilisé par les institutions de prévoyance de droit public pourrait passer à environ 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, ce modèle produit les mêmes effets que le modèle de capitalisation complète. En effet, du point de vue de l'IPDP, la différence est purement comptable: l'institution possède une certaine fortune, mais celle-ci ne correspond pas à la totalité de ses engagements. Mais, dans un cas comme dans l'autre, le rendement est le même. En revanche, du point de vue de la collectivité de droit public qui donne la garantie, il y a bien entendu une grande différence entre le fait de payer un intérêt sur le découvert gelé et celui de reconnaître que ce découvert constitue 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 taux de couverture en particulier. En effet:

- 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 taux 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 dif-

<sup>44</sup> La Chambre suisse des Actuaire-conseils recommande de fixer le taux 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.

férence égale en francs (par hypothèse sur le gel du découvert), alors ledit ratio augmente également<sup>45</sup>.

Ainsi, avec le temps, le découvert gelé pourrait devenir «modique», ce qui pourrait motiver la collectivité 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
	<b>Aujourd'hui</b>	<b>1990</b>
<i>Fortune selon art. 44 OPP 2</i>	600 millions	2427 millions
<i>Engagements selon art. 44 OPP 2</i>	800 millions	3749 millions
<i>Découvert</i>	200 millions (= 800 ./ 600)	1322 millions
<i>Taux de couverture</i>	75 % (= 600 : 800)	64,7 %
	<b>Dans 10 ans</b>	<b>1995</b>
<i>Fortune selon art. 44 OPP 2</i>	700 millions	3880 millions
<i>Engagements selon art. 44 OPP 2</i>	900 millions	5202 millions
<i>Découvert</i>	200 millions (= 900 ./ 700)	1322 millions
<i>Découvert aux coûts d'aujourd'hui</i>	172 millions (200 escomptés sur 10 ans à une inflation supposée de 1,5 %)	
<i>Taux de couverture</i>	77,8 % (= 700 : 900)	74,6 %

*Dans l'exemple fictif, le découvert est resté gelé à 200 millions de francs, mais le taux 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 taux de couverture.*

Ce modèle ne crée par d'injustice entre les générations (cf. ch. 1.3) puisque, le découvert étant gelé, l'IPDP évolue dans une certaine continuité. Le découvert gelé n'étant financièrement pas à charge des assurés, on évite le financement des prestations d'une génération donnée par des générations futures.

En ce qui concerne les engagements de la collectivité publique, 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

<sup>45</sup> La situation est toutefois exactement inverse dans le cas où les sommes en question diminuent!

règles bien précises préétablies, il n'y a pas d'autres engagements financiers auxquels la collectivité publique pourrait s'attendre et ce modèle satisfait donc également à l'objectif de prévisibilité des coûts.

### 1.4.3 Capitalisation des nouveaux engagements

A un moment donné, tous les nouveaux engagements de l'IPDP (engagements constitués à partir de ce moment-là) sont entièrement 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 existant au début de l'application de ce principe n'est pas totalement financé, mais l'accroissement de cet engagement devra 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 lorsqu'ils auront quitté la caisse et que toutes les personnes qui bénéficiaient d'une rente lorsque ce principe a commencé à être appliqué seront décédées, l'institution de prévoyance sera entièrement capitalisée.

L'application de ce principe engendre à la longue une diminution du découvert en francs. En effet, ce découvert correspond aux engagements non capitalisés, soit ceux qui ont pris naissance avant que ce principe ne s'applique, et ils vont naturellement diminuer avec le temps. Ils iront même jusqu'à disparaître, à très long terme toutefois. Cela signifiera l'assainissement complet de l'institution de prévoyance.

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. De partiel selon la variante précédente, l'assainissement devient total avec ce modèle (à long terme).

Cette solution peut occasionner des à-coups importants dans le besoin annuel de financement. Cela peut être le cas par exemple si un nombre relativement important de «vieux» assurés actifs partent à la retraite durant l'exercice. L'avoir de vieillesse capitalisé pendant la phase d'activité n'est pas entièrement capitalisé puisque, dans de tels cas, le processus de capitalisation des engagements est postérieur au jour de référence (les engagements antérieurs peuvent n'être capitalisés que partiellement, les engagements postérieurs doivent être entièrement capitalisés). Il faut donc 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 équilibrées) permet toutefois de limiter cet inconvénient.

## Exemple

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>600 millions de francs</i>
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>800 millions</i>
<i>Découvert</i>	<i>200 millions (= 800 ./ 600)</i>
<i>Taux de couverture</i>	<i>75 % (= 600 : 800)</i>

### **Après 10 ans**

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>750 millions</i>
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>900 millions</i>
<i>Découvert</i>	<i>150 millions (= 900 ./ 750)</i>
<i>Taux de couverture</i>	<i>83,3 % (= 750 : 900)</i>

### **Après 50 ans**

<i>Fortune au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>1500 millions</i>
<i>Engagements au sens de l'art. 44 OPP 2</i>	<i>1500 millions</i>
<i>Découvert</i>	<i>-. (= 1500 ./ 1500)</i>
<i>Taux de couverture</i>	<i>100,0 % (= 1500 : 1500)</i>

Les considérations sur le modèle du découvert gelé sont également valables pour le présent modèle.

## 1.4.4 Désavantages des systèmes de financement écartés

Ces modèles de financement ont été écartés pour les raisons suivantes:

### *Maintien d'un objectif global de couverture*

Le modèle aurait été le moins contraignant pour les IPDP si l'on s'était limité à conserver le niveau actuel du taux de couverture. On y a renoncé précisément parce qu'on vise un assainissement dans toute la mesure du possible. Par ailleurs, elle ne protège pas les IPDP des conséquences potentiellement défavorables de l'évolution démographique.

On aurait pu envisager ce même modèle, assorti d'une règle imposant une progression annuelle du taux 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 un peu plus compliquée du point de vue de l'administration. Elle n'a donc pas non plus été retenue.

L'imposition d'un objectif de couverture global, par exemple de 80 % au moins, aurait des conséquences très différentes selon les institutions. L'objectif serait difficilement réalisable pour celles dont le taux de couverture est aujourd'hui très bas.

### *Gel du découvert*

Cette approche aurait certainement été la plus transparente et la plus simple à planifier. Mais les coûts à assumer auraient été très élevés (cf. annexe). Cette solution ne fonctionne que si l'effectif des assurés de l'IPDP croît ou s'il y a une forte inflation, induisant une augmentation importante des salaires.

### *Capitalisation des nouveaux engagements*

Cette solution qui aurait l'avantage d'aboutir à une recapitalisation complète à moyen ou à long terme, aurait occasionné des charges importantes, réparties de plus en plus inégalement au fil des ans (cf. annexe).

## **1.5 La réglementation demandée**

Les IPDP dont le taux de couverture est supérieur à 100 % le jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (jour de référence) restent gérées selon le système de capitalisation intégrale. Le calcul du taux de couverture se fait dans ce cas conformément aux prescriptions fixées à l'annexe de l'OPP 2, la fortune de prévoyance étant diminuée (opération unique) des réserves de fluctuations de valeur et des réserves de fluctuations dans la répartition (cf. ch. 1.5.2). Les IPDP dont le taux de couverture calculé selon cette méthode est supérieur à 100 % sont réputées capitalisées intégralement au sens de l'art. 65, al. 1, LPP (aptes à remplir leurs engagements); elles resteront donc gérées selon le système de capitalisation intégrale. Quant aux IPDP dont le taux de couverture calculé selon le même principe est inférieur à 100 %, qui bénéficient d'une garantie émanant d'une collectivité publique et dont le plan de financement a été avalisé par l'autorité de surveillance, leur gestion pourra se poursuivre selon le principe de capitalisation partielle ou selon le modèle de financement appelé objectif de couverture différencié ou encore selon un autre modèle de financement plus restrictif que les précédents. Chaque IPDP décide librement de la date à laquelle elle doit être entièrement capitalisée.

### **1.5.1 Recapitalisation sur 40 ans**

Lors de l'entrée en vigueur de la LPP, la pérennité de l'effectif des assurés actifs, de même que l'existence à long terme des collectivités publiques telles que la Confédération, les cantons et les communes étaient les conditions de base à remplir pour que les IPDP puissent maintenir le système du financement mixte. Tandis que la pérennité des collectivités publiques continue à être assurée, celle de l'effectif des assurés actifs de ces institutions n'est en revanche plus garantie du fait de la tendance à externaliser les tâches de l'Etat. Il faut cependant, pour pouvoir maintenir à long terme un financement en répartition, que l'effectif des assurés actifs soit stable à long terme aussi, puisque dans ce système les prestations en cours sont cofinancées par les cotisations des assurés actifs.

La tendance toujours plus forte d'un transfert de tâches publiques à des tiers (du secteur privé), ainsi que le passage des assurés vers une autre caisse de pensions qui en résulte le plus fréquemment, ont pour effet de réduire l'effectif des assurés actifs dans les IPDP. Le cofinancement des prestations en cours à charge des assurés actifs augmente donc encore avec cette évolution. Cette surcharge affecte tout particuliè-

rement les assurés actifs (restants) des IPDP avec un taux de couverture relativement bas. Une recapitalisation agit contre cette charge grandissante, dans le sens où l'on tend alors, pour les IPDP également, vers un financement des prestations en cours qui est équitable entre les générations. Le fait que, déjà aujourd'hui, la plupart des IPDP sont intégralement ou presque intégralement capitalisées justifie une adaptation aux conditions cadres valables pour les institutions de prévoyance de droit privé. Afin que la charge financière de la recapitalisation soit supportable également pour les IPDP avec un taux de couverture relativement bas, il convient de prévoir un délai suffisant pour cette opération. L'échéance de 40 ans tient compte de cette nécessité.

## 1.5.2 Financement selon le principe de l'objectif de couverture différencié

### *Description du système*

Pendant la phase dévolue à la capitalisation, les conditions financières suivantes doivent impérativement être satisfaites. Premièrement, chaque IPDP se voit dotée de deux taux de couverture initiaux<sup>46</sup>. Ensuite, des mesures d'assainissement doivent être prises si, ultérieurement, les taux de couverture passent en-dessous des taux initiaux.

- $TCI_{global}$ : le taux de couverture initial global se réfère aux engagements de l'institution de prévoyance envers l'effectif de ses assurés (les actifs et les bénéficiaires de rente)
- $TCI_{actifs}$ : le taux de couverture initial des actifs se réfère aux assurés actifs.

La couverture doit aussi s'étendre au versement des rentes de vieillesse et de survivant en cours, ainsi qu'aux prestations de risque et de sortie, engagements à respecter à 100 %. Si le capital de couverture disponible est insuffisant, la garantie de l'Etat devra être sollicitée en conséquence. Ce qui implique l'opération comptable consistant dès ce moment à porter les montants requis au bilan de la collectivité publique en tant qu'engagements remboursables portant intérêts. En cas de liquidation partielle par exemple, cela vaut d'une part par rapport au montant non couvert destiné à la caisse de prévoyance sortante. Et cela vaut d'autre part pour le découvert qui est activé au bilan en tant qu'engagement; ce dernier charge l'effectif restant des assurés puisque le taux de couverture global ou le taux de couverture des engagements vis-à-vis des actifs diminue, une caisse de prévoyance étant sortie de l'institution. Si l'on procède ainsi, même les IPDP qui ne veulent procéder à leur capitalisation que vers la fin du délai imparti bénéficient d'une amélioration constante de leur situation financière au regard de l'évolution démographique (voir l'exemple ci-après).

<sup>46</sup> La définition des taux de couverture se base sur l'art. 44 OPP 2. Il est toutefois possible de s'en écarter pour déduire de la fortune de prévoyance disponible une réserve de fluctuations de valeur et une réserve de fluctuations dans la répartition. Le but de cette opération est d'assurer à moyen terme la capitalisation visée de l'IPDP. Ces calculs doivent en tous les cas être faits selon des principes actuariels reconnus et sur la base d'une analyse effectuée par l'expert en prévoyance professionnelle.

Dans tous les autres cas pour lesquels un des taux de couverture initiaux est inférieur à la valeur de départ lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle règle, l'IPDP devra par contre prendre des mesures d'assainissement. En revanche, les variations des taux de couverture supérieurs à la valeur de départ sont couvertes par la garantie de l'Etat jusqu'à ce que la capitalisation soit achevée. Dès que l'IPDP est intégralement capitalisée, soit lorsque le taux de couverture calculé en vertu de l'annexe de l'OPP 2 a atteint 100 %, la collectivité publique peut lever la garantie de l'Etat<sup>47</sup>. Dès lors, les règles de financement applicables à ces IPDP sont les mêmes que celles des institutions de droit privé.

Vu la limitation de la garantie de l'Etat découlant de la nouvelle norme (pour le détail, cf. ch. 1.5.7), il est possible, lorsque l'on fixe les taux de couverture initiaux, de constituer d'une part des réserves de fluctuations de valeur et d'autre part – pour compenser les variations de l'effectif des assurés dans le modèle de capitalisation partielle – des réserves de fluctuations dans la répartition. Pour l'effectif des collectivités de droit public, on peut admettre, dans une perspective de long terme, que les phases d'engagement de personnel ou de diminution de l'effectif se succèdent à intervalles plus ou moins réguliers. Dans le système de capitalisation partielle, ces cycles ont pour effet un besoin de fonds assez irrégulier pour chaque assuré actif<sup>48</sup>. Une réserve de fluctuations dans la répartition offre dans ce cas l'assurance, pour la phase de transition jusqu'à l'achèvement de la capitalisation, que les «fonds libres» le sont réellement s'il faut y recourir. Cette réserve n'a qu'une fonction de lissage dans la perspective de la capitalisation visée à moyen terme, elle devra être dissoute lors du passage au système de la capitalisation intégrale.

#### *Autres aspects*

Pendant la phase de capitalisation, il faudra résoudre un certain nombre de questions concernant la liquidation partielle, la garantie des collectivités de droit public, l'organe suprême, l'affiliation d'autres caisses de pensions, la stratégie de placement, les réserves de fluctuations de valeur et la surveillance. Cela signifie que la marge de manœuvre dont disposent les acteurs liés à une IPDP en voie de capitalisation sera réduite, ce qui se vérifie d'ailleurs déjà en partie aujourd'hui.

L'évolution démographique, en particulier l'évolution du rapport démographique entre les assurés actifs et les bénéficiaires de rente représente un risque non négligeable pour les IPDP en voie de capitalisation. Il faut donc prendre les dispositions qui s'imposent.

Ainsi, l'IPDP soumettra à l'autorité de surveillance un plan de financement détaillé des modalités (besoin supplémentaire de financement, répartition des coûts, simulations, etc.) choisies pour parvenir à la capitalisation.

Lors de son examen périodique, l'expert reconnu en matière de prévoyance professionnelle analysera si la capitalisation visée est atteinte et si l'IPDP respecte les taux de couverture qui lui ont été assignés. Le cas échéant, l'IPDP prendra les mesures adéquates pour atteindre ces buts. L'autorité de surveillance peut, de son côté, arrêter des mesures ad hoc.

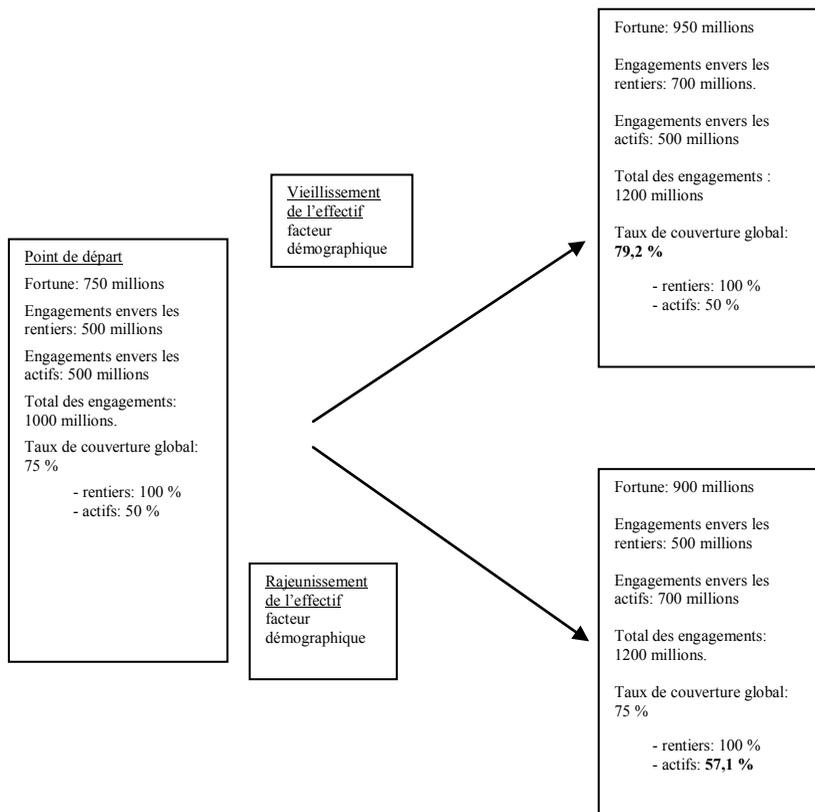
<sup>47</sup> La collectivité publique peut toutefois attendre pour lever la garantie de l'Etat que des réserves de fluctuations de valeur aient été constituées.

<sup>48</sup> Sur le long terme, les IPDP doivent veiller, comme toutes les autres institutions de prévoyance, à ce que le niveau de cotisation reste relativement constant. Si elles ne le font pas, cela se traduit par un transfert de charges d'une génération à l'autre.

Le Conseil fédéral fournit périodiquement (tous les dix ans) un rapport au Parlement sur la situation financière des IPDP, ce qui permet au Parlement, si nécessaire, de procéder aux correctifs relatifs à l'horizon temporel défini pour la capitalisation intégrale.

Ce modèle de financement répond aux objectifs définis (voir ch. 1.3): toutes les générations d'assurés sont sur un pied d'égalité, les engagements de la collectivité publique sont clairement formulés et la situation financière de l'IPDP s'améliore même si le découvert n'est résorbé que vers la fin du délai imparti pour atteindre la capitalisation ou qu'il sera remboursé en un versement unique.

### Exemple



Le modèle objectif de couverture différencié garantit que:

- le taux de couverture des actifs ne baisse pas en cas de vieillissement dû à un facteur démographique et que le taux de couverture global augmente en conséquence;
- le taux de couverture global ne baisse pas en cas de rajeunissement dû à un facteur démographique et que le taux de couverture des actifs augmente en conséquence.

### **1.5.3 Evaluation du modèle de financement proposé**

#### *Marge de manœuvre concernant les modalités et la durée du passage à la capitalisation complète*

Chaque IPDP partiellement capitalisée dispose de 40 ans pour parvenir à une capitalisation complète; elle décide elle-même comment elle entend se financer et sur combien de temps. Les IPDP faisant partie du groupe des institutions présentant à fin 2006 un taux de couverture faible pourront néanmoins faire le choix de conserver, durant une période transitoire, un système de financement mixte avec un taux de couverture inférieur à 100 %. Cette double articulation du projet est bien entendu soumise à des conditions explicites. Elle résulte du constat de l'existence d'écarts très importants entre les différentes IPDP, écarts qui interdisent d'envisager l'application d'une solution uniforme telle que la recapitalisation complète à court terme. Quelle que soit leur décision, le modèle proposé garantit que, durant cette période, les IPDP disposent d'un système de financement qui tient compte en permanence des effets de l'évolution démographique sur leur situation financière, puisqu'elles peuvent faire valoir ponctuellement la garantie de l'Etat. L'application du modèle entraîne ainsi une amélioration progressive de la situation financière des IPDP.

#### *Avantages du modèle de financement*

Le modèle retenu contient deux éléments: il vise à apporter à moyen terme aux IPDP partiellement capitalisées tous les fonds requis et il prévoit que soit appliqué jusque-là le modèle de financement de l'objectif de couverture différencié. Cette combinaison présente les avantages majeurs suivants:

- Les coûts de l'apport des capitaux requis dans un délai de 40 ans sont financièrement supportables pour les IPDP concernées.
- Le taux de couverture des assurés actifs ne pouvant pas tomber en dessous de la valeur de départ jusqu'au financement complet du découvert, on est sûr que l'évolution démographique n'influence pas défavorablement les comptes des IPDP.
- Le taux de couverture global ne pouvant pas tomber en dessous de la valeur initiale jusqu'au financement complet du découvert sans que des mesures d'assainissement ne soient prises, on est sûr que la situation financière des IPDP sera stable. Etant donné que la tendance est au vieillissement des effectifs et que leurs rentes doivent être en permanence financées, la situation globale devrait même s'améliorer nettement.

*Mesures permettant de rétablir l'équilibre dans le modèle de financement selon l'objectif de couverture différencié*

Les IPDP dont la situation financière se dégrade durant le période de recapitalisation doivent prendre les mesures propres à rétablir l'équilibre. Les mesures possibles sont mentionnées ici (liste non exhaustive).

- Adapter la cotisation ordinaire (primauté des prestations, prime de risque).
- Limiter l'adaptation des rentes en cours au renchérissement ou prévoir un financement complémentaire dans ce but.
- Réduire le niveau des prestations:
  - durcir les conditions des départs à la retraite (anticipée);
  - réduire les montants des rentes;
  - réduire les prestations de survivants et/ou d'invalidité;
  - fixer les prestations sur la base de la moyenne des derniers salaires assurés (en primauté des prestations);
  - réduire l'intérêt sur l'épargne (en primauté des cotisations);
  - percevoir de façon rétroactive les 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 collectivité de droit public;
- Introduire une cotisation d'assainissement temporaire;
- Instaurer une garantie de rendement accordée par la collectivité 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), en raison du principe de la préservation des droits acquis.

La Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (CPCL) a par exemple décidé de prélever une cotisation d'assainissement de 3,5 % des traitements assurés aussi longtemps que le taux de couverture n'a pas atteint 60 %. Quant à la Caisse de pensions de la Ville de Fribourg (CPPVF), son découvert de 26,6 millions de francs doit être financé par les différents employeurs, par une augmentation des cotisations de 2,5 % des traitements assurés et par un blocage de l'indexation des rentes pendant cinq ans.

*Coûts d'amortissement et impact de la durée d'amortissement*

Le montant de la recapitalisation des IPDP varie en fonction de la durée de la période d'amortissement choisie. Les coûts sont les suivants pour des durées de 10, 20, 30, 40 et 50 ans (recapitalisation sans les réserves de fluctuations de valeur ni les réserves de fluctuations dans la répartition):

## Fonds à apporter pour qu'il n'y ait plus de découvert (par canton)<sup>49</sup>

Base: 31.12.06

Canton	Découvert en millions	Annuités en millions pour qu'il n'y ait plus de découverts au bout de				
		10 ans	20 ans	30 ans	40 ans	50 ans
AG	606	75	45	35	<b>31</b>	28
BE	580	72	43	34	<b>29</b>	27
BL	378	47	28	22	<b>19</b>	18
BS	1 800	222	132	104	<b>91</b>	84
FR	275	34	20	16	<b>14</b>	13
GE	3 067	378	226	177	<b>155</b>	143
JU	35	4	3	2	<b>2</b>	2
LU	25	3	2	1	<b>1</b>	1
NE	554	68	41	32	<b>28</b>	26
SG	159	20	12	9	<b>8</b>	7
SH	9	1	1	1	<b>0</b>	0
SO	583	72	43	34	<b>29</b>	27
TG	1	0	0	0	<b>0</b>	0
TI	1 190	147	88	69	<b>60</b>	55
VD	4 067	501	299	235	<b>205</b>	189
VS	1 334	164	98	77	<b>67</b>	62
Total	14 663	1 808	1 081	848	<b>739</b>	682

Plus la période d'amortissement est longue, moins les coûts annuels nécessaires pour résorber les découverts sont importants. Si le délai est de 40 ans, les coûts totaux s'élèvent à 739 millions de francs. S'il est prolongé de 10 ans, pour passer à 50 ans, la baisse des coûts annuels est relativement limitée.

### *Coûts d'amortissement si l'on tient compte des réserves de fluctuations de valeur et de fluctuations dans la répartition*

Nous avons vu au chapitre précédent que le découvert total de toutes les IPDP se monte à 14,7 milliards de francs à fin 2006. Il convient de préciser qu'il s'agit là d'un découvert établi selon les règles de l'art. 44 OPP 2. En particulier, la réserve de fluctuations de valeur ne peut pas être déduite de la fortune.

Or, dans le projet de loi en question, il est prévu à l'art. 72b, al. 3 que la réserve de fluctuations de valeur, et aussi la réserve de fluctuations dans la répartition nouvellement introduite, pourront être déduites de la fortune de prévoyance lors du calcul des taux de couverture initiaux. Les IPDP concernées vont donc, au départ, présenter un découvert total supérieur aux 14,7 milliards précités.

Il n'est pas possible ici d'établir précisément l'augmentation de découvert qui résultera de l'application de la disposition en question. Il appartient à l'organe responsable de chaque IPDP, en collaboration avec son expert, de fixer le niveau adéquat de ces deux réserves. Dans le cadre du présent message, nous pouvons toutefois estimer que le montant cumulé de ces deux réserves pourrait se situer aux alentours de 10 %

<sup>49</sup> Sont considérés seulement les cantons sur le territoire desquels les IPDP ont leur siège avec un degré de couverture insuffisante.

des engagements d'assurance, ce qui augmenterait le découvert au départ d'environ 10,0 milliards de francs.

Mais par ailleurs, le niveau de ces deux réserves va sensiblement évoluer au cours de la période transitoire de 40 ans:

- la réserve de fluctuations de valeur devra être augmentée au fur et à mesure de la recapitalisation (plus de capitaux entraîne plus de placements et donc plus de risques);
- la réserve de fluctuations dans la répartition va en revanche progressivement diminuer pour finalement s'éteindre (la part en répartition suit une évolution inverse à celle en capitalisation).

Nous pouvons estimer qu'au final, soit après 40 ans au plus tard, le montant cumulé de la réserve de fluctuation de valeur (puisque'il ne restera plus que celle-là) devrait se situer aux alentours de 15 % des engagements d'assurance, ce qui – selon les chiffres à leur valeur d'aujourd'hui – augmenterait le découvert d'environ 5,5 milliards de francs supplémentaires.

En résumé, nous pouvons présenter la situation de la manière suivante (selon les chiffres à fin 2006):

<b>Découvert total selon l'art. 44 OPP 2:</b>	<b>14,7 Mrd.</b>
augmentation due à la prise en compte des deux réserves au départ:	+ 10,0 Mrd.
augmentation due à l'évolution de ces deux réserves par la suite:	+ 5,5 Mrd.
	<b>30,2 Mrd.</b>

La répartition par canton de ces 30.2 milliards de francs, ainsi les annuités y relatives font l'objet du tableau suivant:

**Fonds à apporter pour qu'il n'y ait plus de découvert<sup>50</sup>**  
**(avec les réserves et par canton)** Base: 31.12.06

Canton	Découvert en millions	Annuités en millions pour qu'il n'y ait plus de découverts au bout de				
		10 ans	20 ans	30 ans	40 ans	50 ans
AG	1 607	198	118	93	<b>81</b>	75
BE	1 627	201	120	94	<b>82</b>	76
BL	1 193	147	88	69	<b>60</b>	56
BS	3 263	402	240	189	<b>165</b>	152
FR	701	86	52	41	<b>35</b>	33
GE	5 301	654	390	307	<b>268</b>	247
GL	1	0	0	0	<b>0</b>	0
GR	211	26	15	12	<b>11</b>	10
JU	194	24	14	11	<b>10</b>	9
LU	214	26	16	12	<b>11</b>	10
NE	988	122	73	57	<b>50</b>	46
NW	69	8	5	4	<b>3</b>	3

<sup>50</sup> Sont considérés seulement les cantons sur le territoire desquels les IPDP ont leur siège avec un degré de couverture insuffisante.

Canton	Découvert en millions	Annuités en millions pour qu'il n'y ait plus de découverts au bout de				
		10 ans	20 ans	30 ans	40 ans	50 ans
SG	771	95	57	45	<b>39</b>	36
SH	11	1	1	1	<b>1</b>	1
SO	1 082	133	80	63	<b>55</b>	50
SZ	109	13	8	6	<b>6</b>	5
TG	28	3	2	2	<b>1</b>	1
TI	1 904	235	140	110	<b>96</b>	89
VD	6 279	774	462	363	<b>317</b>	292
VS	1 788	220	132	103	<b>90</b>	83
ZG	85	11	6	5	<b>4</b>	4
ZH	2 822	348	208	163	<b>143</b>	131
Total	30 248	3 727	2 227	1 750	<b>1 528</b>	1 409

#### 1.5.4 Application du modèle de financement durant la période de recapitalisation

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

Les IPDP ont plusieurs possibilités pour atteindre le but. L'important, c'est qu'elles visent une capitalisation complète et adoptent des mesures lorsque leur taux de financement se dégrade.

Pendant la période de recapitalisation la question de la garantie de l'Etat et des aspects institutionnels se pose différemment que lorsque les IPDP seront complètement capitalisées.

#### 1.5.5 Conséquences financières pour les différentes parties intéressées

##### 1.5.5.1 Conséquences financières pour chaque IPDP

Le présent projet mentionne divers coûts relatifs aux IPDP. Le refinancement global pour toutes les IPDP présentant à fin 2006 un taux de couverture inférieur à 91 % dépasserait 13,8 milliards. Indépendamment des modes de répartition des charges présentés, une recapitalisation intégrale imposée à brève échéance resterait hors de portée dans de nombreux cas. C'est la raison pour laquelle le projet ne prévoit d'introduire l'obligation de capitalisation intégrale pour toutes les IPDP qu'après que les nouvelles dispositions auront été appliquées durant une période de 40 ans (cf. art. 72a, al. 1, let. c).

L'évaluation qui suit ne prend en considération que les taux de couverture déterminés conformément aux dispositions de l'art. 44 OPP 2 et de son annexe. La possibilité donnée par le projet de déduire de la fortune disponible les réserves de fluctuations de valeur et les réserves de fluctuations dans la répartition (cf. chap. 1.5.3 in fine) n'a pas pu être considérée ici<sup>51</sup>. Enfin, il convient également de relever que les données qui seront déterminantes pour les coûts engendrés par le projet résideront principalement dans les taux de couverture calculés à la date de référence fixée à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Compte tenu de l'évolution actuelle sur les marchés, on ne saurait exclure que les taux de couverture à court, voire moyen termes, ne présentent des valeurs inférieures. En effet, la contamination des marchés à la suite de la titrisation massive de prêts de qualité inférieure («sub-prime») a conduit à des pertes extrêmement lourdes<sup>52</sup> qui ne pourront pas être entièrement compensées, même à moyen terme. Il n'est pas encore possible de dire dans quelle mesure les injections massives de liquidités auxquelles ont procédé les banques centrales dans le cadre d'actions concertées suffiront à éviter une crise globale du crédit et à parer aux menaces de récession économique. En même temps, la suralimentation des marchés en liquidités, associée à des politiques de taux d'intérêts très bas, recèle un danger non négligeable de bulle inflationniste à laquelle la flambée des cours des matières premières risque fort de contribuer. Référence usuelle dans le domaine de la prévoyance professionnelle, l'indice mensuel Pictet LPP 25<sup>53</sup> de décembre 2006 atteignait encore 127,47. A fin 2007, il se situait à 128,67, valeur qui traduisait déjà un recul par rapport à son «plus haut» mensuel (131,09 à fin octobre 2007). Les reculs les plus sensibles ont été enregistrés au cours du 1<sup>er</sup> trimestre de 2008, avec des baisses successives à 125,64 (janvier), 124,58 (février) et 122,04 (mars). L'évolution constatée au cours du deuxième trimestre 2008 indique un redressement à la fois modeste (125,17 à fin avril, 125,35 à fin mai) et temporaire. En effet, la brève phase de progression a atteint un maximum avec 126,90 au cours du mois de mai, pour ensuite reculer à 125,35 (fin mai), et chuter à 121,56 à fin juin. Au 15 juillet 2008, l'indice a affiché une valeur à nouveau en recul avec 120,58. Cette dernière valeur d'indice traduit pour l'année en cours une performance de -6,37%. Il n'est dès lors pas possible d'écarter d'emblée l'hypothèse évoquée ci-dessus, à savoir que les taux de couverture pertinents pour l'application des nouvelles dispositions ne présentent des valeurs inférieures à celles de fin 2007, voire à celles de fin 2006. Si ladite hypothèse se vérifiait, la nécessité de prévoir une durée suffisamment longue pour atteindre la capitalisation intégrale se trouverait pleinement confirmée.

#### *Modularité du projet et effets stabilisateurs*

La modularité du projet découle de l'énoncé d'un second principe au titre de l'équilibre financier, dans la mesure où l'autorité de surveillance peut autoriser une IPDP à s'écarter du système de financement en capitalisation complète et adopter un mode de financement en capitalisation partielle si des conditions définies sont respectées (cf. art. 72a, al. 2).

<sup>51</sup> Une évaluation exhaustive des possibles impacts du projet n'est pas possible, en raison des paramètres propres à chaque IPDP (p. ex. le taux d'intérêt technique) ainsi que des calculs et des simulations complexes qu'il s'agirait d'effectuer.

<sup>52</sup> Le dernier «Rapport sur la stabilité financière dans le monde» (avril 2008) publié par le FMI fait état d'une perte globale estimée à 935 milliards de dollars.

<sup>53</sup> L'indice Pictet LPP 25 est une référence pour l'évaluation de la performance des caisses de pensions suisses.

L'effet stabilisateur intervient par le fait que les taux de couverture calculés à la date de référence par les IPDP financées en 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'IPDP 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 taux 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, let. a et b). 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 taux de couverture égal ou supérieur à 100 % ne pourront que conserver un financement en capitalisation intégrale.

#### *IPDP avec un taux de couverture global > 100 %*

Cette première contrainte pourrait être considérée comme économiquement neutre à première vue. Tel ne serait cependant plus le cas si des paramètres importants comme une évolution globalement négative des rendements de la fortune ou une importante fluctuation des effectifs devait survenir. Selon les données à fin 2006, 42 IPDP, regroupant près de 137 000 actifs et près de 47 000 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.

#### *IPDP avec un taux de couverture global < 100 %*

Les IPDP en découvert à la date de référence auront l'obligation de maintenir au minimum les taux de couverture calculés à la date de référence. 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 taux de couverture en deçà du taux 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 2006, les IPDP susceptibles d'être concernées sont au nombre de 27. Elles totalisent près de 245 000 actifs et près de 100 000 bénéficiaires de rentes.

#### *IPDP avec un taux de couverture global compris entre 91 et 99 %*

On peut s'attendre à ce que la majorité des IPDP présentant actuellement un taux de couverture compris entre 91 et 99 % optent d'emblée pour la capitalisation complète (soit 6 IPDP, représentant plus de 33 000 assurés et plus de 13 000 bénéficiaires de rentes). Les fonds à apporter s'élèvent actuellement à 788 millions de francs.

#### *IPDP avec un taux de couverture global compris entre 61 et 90 %*

L'appréciation est plus difficile pour les IPDP en découvert dont le taux de couverture oscille entre 61 % et 90 %. Le refinancement nécessaire est sensiblement plus important avec plus de 11 milliards (cette catégorie regroupant par ailleurs 200 000

assurés actifs environ et plus de 80 000 bénéficiaires de rentes). Il faut dès lors s'attendre à ce que le choix de la capitalisation complète à court terme reste plus limité 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 taux 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 une référence implicite associée au maintien de systèmes de financement mixtes.

#### *IPDP avec un taux de couverture global < 60 %*

Le petit nombre d'IPDP présentant un taux de couverture très faible ne pourront probablement atteindre l'objectif de capitalisation intégrale qu'au terme de la période transitoire de 40 ans prévue par le projet. Rappelons qu'il est prévu (art. 72g) que le Conseil fédéral établisse tous les 10 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. Prévoir une possibilité de réexaminer au besoin l'échéance d'aboutissement de l'obligation de recapitalisation intégrale est une précaution nécessaire compte tenu des montants en jeu dans les cas de couverture très faibles à l'entrée en vigueur du projet. En effet, la définition d'un plan de refinancement impliquant notamment le recours aux simulations de l'expert en prévoyance professionnelle reposera par définition sur des hypothèses. Sur une durée de 40 ans, rien ne permet de garantir que des facteurs macroéconomiques exogènes aux IPDP ne contraignent à un assouplissement, des circonstances trop défavorables pouvant conduire à devoir mener de front à la fois des mesures d'assainissement en cas de recul du degré de couverture et des mesures de refinancement pour atteindre l'objectif de la capitalisation complète. La possibilité ainsi aménagée ne vise pas à rendre plus difficile l'adoption d'une stratégie de refinancement. Elle vise à éviter que des circonstances trop défavorables, telles qu'une chute des marchés financiers, par exemple, ne rendent la charge insupportable.

### **1.5.5.2 Conséquences financières de la recapitalisation complète pour les autres parties concernées**

Le projet oblige les IPDP qui optent pour le maintien transitoire d'un financement mixte à appliquer au minimum le mode de financement fondé sur des taux de couverture différenciés (les engagements des pensionnés étant intégralement couverts), d'autres variantes étant laissées au choix des IPDP concernées pour autant que ces variantes 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 en matière de recapitalisation sont d'autant plus élevées que les taux de couverture initiaux sont faibles, les différences entre les divers modes possibles de recapitalisation seront mises en évidence par les simulations nécessaires dans chaque cas pour élaborer les plans de financement qui devront être approuvés par les autorités de surveillance. Sur la base de plusieurs cas concrets dans lesquels des mesures ont été prises, on

peut estimer que les opérations nécessaires peuvent donner lieu aux répercussions suivantes:

### *Collectivité publique/employeur*

Dans plusieurs cas, notamment ceux qui visent une recapitalisation complète, 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). Du point de vue financier, il convient toutefois préciser que le délai prévu dans le projet pour la recapitalisation complète ne doit pas nécessairement être identique à celui pendant lequel la corporation de droit public concernée peut effectivement amortir les coûts y relatifs. Si par exemple la corporation de droit public lève des fonds sur le marché des capitaux, la restitution adviendra indépendamment du délai prévu par le projet pour la recapitalisation complète, mais selon les modalités convenues. Les intérêts y relatifs ne peuvent toutefois pas être estimés, car ils dépendent de la forme de recapitalisation choisie par la corporation de droit public, de sa qualité de débiteur et de l'horizon de temps en question. 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 à la recapitalisation 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. L'établissement de plans de 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.

### *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.

Le fait que le projet n'impose pas de mesure drastique telle que la capitalisation complète à trop brève échéance permet toutefois de relativiser les impacts négatifs. L'objectif vise une stabilisation et un rééquilibrage au terme d'une période transitoire suffisamment longue pour écarter le risque de baisses trop importantes des revenus disponibles aussi bien pour les actifs que pour les bénéficiaires de rentes.

### **1.5.6 Conséquences pour les IPDP au niveau de l'organisation**

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 pourra générer des charges plus importantes;
- Le renforcement de l'organe de gestion et son autonomisation par rapport à la collectivité publique concernée, ce qui pourrait conduire à renforcer 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 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 taux 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 de 40 ans aura pour résultat que les IPDP feront l'objet d'une surveillance identique à celle exercée sur les IP de droit privé.

## 1.5.7 Garantie de l'Etat

### 1.5.7.1 Principes généraux

La garantie de l'Etat est conçue comme une garantie subsidiaire accordée par la collectivité 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 taux de couverture initiaux ( $TCI_{actifs}$  ou  $TCI_{global}$ ) dans la mesure où l'IPDP doit adopter des mesures d'assainissement lorsque ces taux ne sont plus atteints plutôt que de recourir à la garantie de l'Etat.  $TCI_{global}$  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 fluctuations dans la répartition ( $R_R$ ), 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 ( $C_p$ ):

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

Pour déterminer  $TCI_{actifs}$ , 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 fluctuations dans la répartition ( $R_R$ ), avant d'être comparée au capital actuariel de prévoyance nécessaire aux assurés actifs ( $C_{p/AA}$ ):

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

Pour qu'une garantie de l'Etat existe, il faut que l'obligation elle-même, ses conditions et les motifs de son extinction soient régis par un acte législatif de droit public de la collectivité. La garantie de l'Etat reste valable au moins jusqu'à ce qu'un taux de couverture global de 100 % soit atteint.

### 1.5.7.2 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 collectivité de droit public doit inscrire le découvert en tant que dette au bilan et verser un intérêt<sup>54</sup>.

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).

<sup>54</sup> 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.

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 limitait en pratique à soutenir les cantons dans la révision de la recommandation concernant le modèle de comptabilité pour les cantons et les communes.

La nouvelle recommandation concernant le modèle de comptabilité pour les cantons et les communes (MCH2), revue et adoptée le 25 février 2008 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, 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. 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).

### **1.5.7.3 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), la caisse de pensions affiliée qui s'en va a en outre droit à une part des réserves et des provisions de l'institution de prévoyance transférante. Dans ce cas, le garant doit financer, outre un capital de couverture insuffisant, le découvert généré par la ces-

sion des réserves et des provisions, de sorte que ni le taux de couverture global ni le taux de couverture pour les assurés actifs obtenus une fois la liquidation partielle terminée ne soient inférieurs aux taux de couverture de départ.

L'obligation de financer les effectifs sortants ne s'applique pas aux cas où une caisse de pensions affiliée quitte une IPDP garantie par l'Etat pour une autre et où les deux institutions conviennent d'un taux de financement inférieur, car la caisse de prévoyance sortante 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 dans ces cas:

- 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 taux 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 à la recapitalisation a posteriori de ces découverts en supportant des mesures d'assainissement.

#### **1.5.7.4 Conditions-cadre de la garantie**

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

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.

La norme légale est précisée de façon que le découvert ne soit pas à la charge de l'IPDP. 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 du système de la capitalisation partielle.

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

taux de couverture de l'IPDP. Il faut plutôt définir des mécanismes qui permettent d'atteindre le taux de couverture prévu dans le plan de mesures pour la période en question. La fixation de deux taux de couverture initiaux limite la garantie dans la mesure où l'IPDP doit envisager des mesures d'assainissement lorsque ces taux ne sont plus atteints plutôt que de recourir à la garantie de l'Etat.

La garantie de la collectivité publique s'applique 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.

## **1.5.8 Cotisations au Fonds de garantie**

Les IPDP devront continuer à verser des cotisations au Fonds de garantie, 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 raisons 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 pensions.

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 droits virtuels à des prestations, car les cotisations sont aussi dues sur des revenus qui ne peuvent plus donner droit à des prestations du Fonds<sup>55</sup>.

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<sup>re</sup> révision LPP, les parlementaires étant tous d'avis qu'il ne fallait pas créer d'exceptions à l'obligation de cotiser.

## **1.5.9 Cadre juridique et organisationnel**

### **1.5.9.1 Rapprochement des bases des IPDP et de celles de droit privé**

Dès le moment où une IPDP est entièrement capitalisée, 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.

Le régime de prévoyance d'une entreprise est un élément important des rapports juridiques qui unissent employeur et travailleurs. En dépit d'une mobilité profession-

<sup>55</sup> Isabelle Vetter-Schreiber, «Berufliche Vorsorge», p. 209 s., en se référant à l'arrêt de la Commission de recours LPP du 11 février 2003.

nelle croissante, un régime de prévoyance attrayant reste un élément décisif des prestations salariales et sur ce plan, les employeurs publics ne se distinguent pas des employeurs privés. Toutefois, le régime de prévoyance doit, dans les deux cas, entrer dans les possibilités économiques de l'employeur. C'est pourquoi 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 choisit 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 présent projet veut 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'IPDP.

### **1.5.9.2                    Garantie et limitation de l'influence de la collectivité publique**

#### *Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'IPDP*

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 mieux des pressions politiques<sup>56</sup>.

#### *Séparation des compétences des organes politiques de celles de l'IPDP*

L'employeur public doit pouvoir arrêter les grands principes de l'IPDP. En tant qu'autorité politique, il fixe ces principes dans un acte législatif, limité en règle générale aux aspects suivants:

- forme juridique de l'IPDP;
- 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.

<sup>56</sup> 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.

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'IPDP. La collectivité publique doit avoir la certitude que ses engagements envers l'IPDP restent limités et l'organe suprême doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour garantir l'équilibre financier de l'IPDP. Dès lors, il faut 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. Les engagements particuliers (prévoyance des magistrats, retraites anticipées, mises à l'invalidité à la charge de l'employeur) d'une collectivité de droit public qui ne sont financés que par l'employeur doivent être réglés au niveau de la loi.

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).

#### *Règlements (éléments propres à chaque institution)*

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;
  - retraite à la carte;
  - 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 capitalisation);
- 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'IPDP. Les règlements ne seront ainsi plus soumis à l'approbation de l'autorité politique qui, comme tout employeur, doit toutefois pouvoir en prendre connaissance.

#### *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'IPDP

puisse conclure avec la corporation de droit public des contrats de prestations pour certains domaines.

### **1.5.9.3                   Résumé**

Il s'agit par conséquent de renforcer l'indépendance des IPDP à l'aide des mesures suivantes:

- aligner dans toute la mesure du possible le statut des IPDP sur celui des institutions de prévoyance de droit privé;
- rendre autonomes les IPDP sur les plans juridique, financier et organisationnel;
- arrêter dans un acte législatif les principes régissant la prévoyance des employés de la collectivité publique et l'IPDP, mais confier à l'organe suprême la compétence de leur mise en œuvre, cet organe édictant des dispositions réglementaires à cet effet;
- confier la responsabilité opérationnelle de l'IPDP de façon exclusive à l'organe suprême.

### **1.5.10                   Tâches de l'autorité de surveillance**

L'autorité de surveillance joue un rôle clé pour les IPDP dont le taux de couverture est inférieur à 100 % au jour de référence. Si ces institutions maintiennent le principe de la capitalisation partielle, l'autorité de surveillance examine le plan de financement susceptible de garantir l'équilibre financier jusqu'à ce qu'il y ait recapitalisation complète. L'autorité de surveillance doit vérifier si le processus de capitalisation des IPDP est en bonne voie; faute de quoi, elle doit exiger une modification du plan de mesures. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des IPDP dont le taux 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'IPDP, 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.

### **1.5.11                   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 cantonales.

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).

En conséquence, il n'est pas adéquat que les IPDP fassent l'objet d'une surveillance spéciale. Elles seront au contraire soumises 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.

## **1.6 Evaluation de la solution proposée (résultats de la procédure de consultation)**

### **1.6.1 Approbation du modèle de financement proposé et des mesures institutionnelles**

La majorité des participants trouvent légitime d'aligner les conditions-cadre financières s'appliquant aux IPDP sur celles des autres institutions et considèrent qu'il est normal que seules les IPDP présentant un taux de couverture global inférieur à 100 % le jour de référence puissent continuer à appliquer un système de capitalisation partielle, pour autant qu'elles soient au bénéfice d'une garantie de l'Etat et d'un plan de financement.

La majorité des participants soutiennent le modèle de financement de l'objectif de couverture différencié. Les avis sont toutefois divisés sur ce point: la capitalisation partielle doit-elle encore être tolérée et si oui, combien de temps? Certains participants rejettent le modèle du taux de couverture différencié, soit parce qu'ils souhaitent un autre modèle de capitalisation partielle (p. ex. un taux de couverture minimum de 80 % pour l'ensemble de la Suisse), soit parce qu'ils exigent une recapitalisation immédiate. Les règles proposées en matière de garantie de l'Etat et de liquidation partielle sont majoritairement approuvées.

L'obligation pour le Conseil fédéral de fournir périodiquement au Parlement un rapport sur la situation financière des IPDP ne pose aucun problème. Lorsqu'ils s'expriment sur ce sujet, les participants sont une majorité à l'approuver.

La plupart appuient également les propositions relatives à l'autonomisation juridique, financière et administrative des IPDP et des autorités de surveillance, à la séparation des compétences entre la corporation de droit public et l'organe suprême, ainsi qu'au maintien de l'obligation faite aux IPDP de cotiser au Fonds de garantie.

En revanche, ils refusent clairement les dispositions spéciales pour les IPDP présentant un découvert particulièrement important ainsi que l'obligation d'affecter les excédents en priorité à l'accroissement du taux de couverture, et non à l'amélioration des prestations aux assurés.

### **1.6.2 Avis partagés sur la recapitalisation à moyen terme**

Lors de la procédure de consultation sur le projet du Conseil fédéral, les avis ont été très partagés sur la proposition de recapitaliser les IPDP partiellement capitalisées sur une période de 30 ans. Une minorité de participants à la procédure a soutenu le

délai de 30 ans; mais aucune majorité ne s'est dégagée sur ces deux points: le maintien de la capitalisation partielle sans imposer de délai (pas de recapitalisation à moyen terme) et le choix d'un autre délai.

Le délai de 30 ans proposé est rejeté par 16 cantons (GR, ZH, TG, JU, AI, VS, TI, SG, NW, FR, BS, VD, GE, NE, AG, SO), tandis que 10 l'approuvent (AR, GL, ZG, LU, OW, SH, UR, BL, BE, SZ). Côté partis, le PLS et le PDC y sont favorables, alors que l'UDC, le PS et le PRD le contestent. Le PLS préférerait toutefois un délai de 50 ans accompagné d'un plan de financement prévoyant que le financement nécessaire soit toujours assuré. Pour le PS, la capitalisation partielle est un système de financement qui a fait ses preuves, dont l'abandon coûterait quelque 50 milliards de francs en tenant compte des réserves de fluctuations de valeur nécessaires. Ces coûts devraient être pris en charge par la collectivité et non par les assurés (cotisations plus élevées, prestations plus basses). Le PRD s'oppose au passage à une capitalisation complète à moyen terme et s'interroge sur l'utilité d'un tel passage sur 30 ans. L'UDC exige une recapitalisation immédiate, ce qui permettrait de remédier à l'endettement des IPDP et à la distorsion de concurrence entre organismes de droit public, mais aussi d'accroître la responsabilité de chacun.

Parmi les associations faitières actives à l'échelle nationale, SwissBanking<sup>57</sup> et l'USAM sont favorables à la capitalisation complète. Toutefois, alors que l'USAM se satisferait d'un délai maximal de 20 ans, SwissBanking plaide, pour les IPDP affichant un taux de couverture particulièrement bas, pour la possibilité de prolonger le délai à 40, voire à 50 ans. Les opposants soulignent principalement l'incompatibilité entre le modèle fondé sur une couverture différenciée et l'objectif final de couverture complète (USS, SEC Suisse), les coûts liés à ce projet, l'inégalité de traitement entre les générations qu'il induit et l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du financement (Travail.Suisse). Le SAB<sup>58</sup> propose dans ce contexte un modèle fondé sur un taux de couverture national minimum de 80 % devant être atteint dans un délai de 40 ans par toutes les IPDP.

Parmi les autorités, les assurés et les organes d'exécution, seuls Procap, l'Association suisse des actuaire et le SVS cautionnent la capitalisation complète en 30 ans. Les opposants (notamment la FARES) dénoncent la suppression à moyen terme du système de capitalisation partielle (Chambre fiduciaire, ASIP) et l'incompatibilité de l'objectif final avec le modèle du taux de couverture différencié (Chambre suisse des actuaire-conseils), et doutent également que les IPDP affichant un taux de couverture très bas soient en mesure de financer leur manque en 30 ans (Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations). Parmi les autres organisations conviées à la consultation, seule l'Association suisse d'assurances soutient l'objectif de refinancement en 30 ans. Innovation Deuxième pilier et la FER le contestent, arguant que la capitalisation complète au moyen d'engagements ou du relèvement progressif du taux de couverture de 70 % à 100 % peut être atteinte en 40 ans.

L'ASIP, VD, GE et plusieurs participants spontanés (CiP, Conférence des directeurs des Caisses publiques de Suisse romande, CPPVF, CPCL, Les Retraites populaires) refusent par principe la recapitalisation complète des IPDP en 30 ans. Ils craignent que la confiance dans le 2<sup>e</sup> pilier en prenne un coup et se prononcent en faveur du maintien du système de capitalisation partielle en affirmant que dans le cas des

<sup>57</sup> Swissbanking: Association suisse des banquiers.

<sup>58</sup> SAB: Groupement suisse pour les régions de montagne.

IPDP, la pérennité continuera d'être assurée, qu'il n'est pas nécessaire d'un point de vue économique de supprimer la capitalisation partielle, qu'une génération sera doublement sollicitée en tant que contribuables et en tant qu'assurés astreints au versement de cotisations, que les effets positifs d'une capitalisation complète ne sont pas établis, que les conséquences macroéconomiques et sociales du refinancement ont été insuffisamment analysées et que le délai de 30 ans ferait peser des charges insupportables sur différentes collectivités. Dans l'ensemble, les réponses non sollicitées sont relativement équilibrées: 59 participants appuient un passage à la capitalisation complète en 30 ans et 51 le désavouent. Les raisons de ce désaveu sont le caractère inconnu du cadre de financement (personnes concernées, étendue), le montant des coûts trop lourd à supporter pour les contribuables, l'équité d'une capitalisation partielle bien mise en œuvre (et meilleur marché), la surcharge en termes de coûts imposée à une génération complète d'assurés et de cotisants, ainsi qu'un délai trop étendu ou au contraire trop court. Compte tenu des coûts de l'opération, les partisans de la solution proposée seraient également favorables à un délai de 40, voire de 50 ans.

## **1.7 Autres modifications de lois**

### **1.7.1 Adaptation rédactionnelle «collectif d'assurés/caisse de pensions affiliée»**

Dans la LPP et les ordonnances d'exécution, les expressions «caisse de pensions affiliée» et «collectif d'assurés» sont employées dans des sens différents, qui n'ont pas été définis au préalable. Elles désignent en fait la même chose, c'est-à-dire toutes les personnes assurées dépendant d'un employeur affilié (éventuellement de plusieurs employeurs en cas d'affiliation commune). Mais comme l'expression «caisse de pensions affiliée» s'utilise pour les institutions collectives mais pas pour les institutions communes, on a choisi dans la loi celle de «collectif d'assurés». Il faut distinguer en outre la «collectivité d'assurés» (art. 1c, al. 1, OPP 2, p. ex.) qui permet, au sein d'un groupe d'assurés d'un même employeur, de procéder à des subdivisions selon le nombre d'années de service, la fonction exercée, la position hiérarchique dans l'entreprise, l'âge ou le niveau de salaire. Par conséquent, si aucune différenciation n'est faite en fonction de ces critères, le groupe composant le collectif d'assurés, la caisse de pensions affiliée et la collectivité d'assurés est le même. Sinon, ces expressions ne désignent pas les mêmes groupes de personnes. Ainsi, comme il n'y a pas de raison de faire la différence entre «collectif d'assurés» et «caisse de pensions affiliée», que l'expression «caisse de pensions affiliée» est plus courante dans le 2<sup>e</sup> pilier et qu'il faut éviter la confusion avec celle de «collectivité d'assurés», on emploiera ici uniquement «caisse de pensions affiliée», terme neutre, pour définir le groupe d'assurés dépendant du même employeur.

### **1.7.2 Institutions de prévoyance de droit privé**

La motion «Fondations collectives. Nouvelle réglementation» (02.3007), transmise le 28 novembre 2002, demandait que soit conférée aux institutions de prévoyance une personnalité juridique propre qui remplacerait les anciennes formes juridiques (société coopérative, fondation et institution de droit public), arguant que, depuis

l'entrée en vigueur de la LPP, les modifications apportées dans le domaine du 2<sup>e</sup> pilier entraînent des dérogations de plus en plus fréquentes au droit des fondations. Elle demandait en outre de définir les caisses de pensions comme des unités administratives des institutions collectives, de clarifier les rapports de responsabilité et de garantir l'indépendance juridique et économique des fonds versés au titre de la prévoyance professionnelle.

Une commission d'experts instituée en juillet 2003 par le DFI<sup>59</sup> pour examiner l'opportunité de la création d'une nouvelle forme juridique pour les institutions de prévoyance a recommandé, dans son rapport d'avril 2004, de créer une telle forme afin de résoudre les problèmes concrets qui se posent dans ce domaine. Le 13 mai 2004, s'appuyant sur ce rapport, la Commission LPP a recommandé au Conseil fédéral, à une forte majorité, d'abandonner l'idée d'une nouvelle forme juridique et de tenter de régler ce problème en conservant le système actuel. Etant donné cet avis tranché, émis par les principaux représentants de la prévoyance professionnelle au sein de la commission LPP, le Conseil fédéral a décidé le 24 août 2004 de se pencher à nouveau sur cette question après avoir traité le thème surveillance/haute surveillance dans la prévoyance professionnelle (phase 1) puis le financement des IPDP (phase 2), c'est-à-dire dans un troisième temps.

Après l'achèvement des deux premières phases, le Conseil fédéral a réévalué la situation et décidé, le 28 mars 2007, de répondre aux questions en suspens sur la forme juridique des institutions de prévoyance en restant dans le cadre du système actuel, sans chercher à créer une nouvelle forme juridique.

A l'heure actuelle, 22 institutions de prévoyance de droit privé (155 582 assurés actifs et 34 809 rentiers) sont encore des sociétés coopératives mais, depuis l'entrée en vigueur de la LPP, aucune nouvelle institution n'a été créée sous cette forme. Dans ce domaine, les coopératives sont donc rares, et leur nombre tend même à diminuer par suite de fusions ou de dissolutions. Elles n'ont posé aucun problème du point de vue de la surveillance. La plupart des modifications de loi engagées ou appliquées étaient devenues nécessaires parce que des problèmes étaient apparus dans le domaine des institutions collectives (conçues comme des fondations) proches des assureurs-vie. Dans ce contexte, interdire totalement la structure coopérative pour les institutions de prévoyance en les obligeant à se transformer dans un certain délai en fondations ne semble pas approprié. En revanche, il serait possible d'autoriser les institutions de prévoyance de droit privé qui sont des coopératives à rester telles quelles – au sens de «fins de série» – jusqu'à leur transformation, leur dissolution ou leur fusion, tout en obligeant les nouvelles à prendre la forme de fondation.

A ses séances du 13 mai 2004 et du 29 novembre 2007, la Commission LPP, qui représente les principaux acteurs du 2<sup>e</sup> pilier, a refusé avec véhémence non seulement la création d'une nouvelle forme juridique, mais aussi l'approche modérée proposée dans le présent message pour régler les questions concernant la forme juridique des institutions de prévoyance de droit privé. Elle a demandé de ne rien changer dans ce domaine, car elle estime qu'une phase de consolidation est indispensable après les nombreuses réformes qui ont été introduites.

<sup>59</sup> Commission d'experts «Formes juridiques des institutions de prévoyance», dirigée par le professeur Hans Michael Riemer.

La motion déposée par la CSSS-E «Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques» (03.3578), transmise le 1<sup>er</sup> mars 2004, demande au Conseil fédéral de présenter un projet de loi qui permette de détecter en avance les découverts dans les IPDP et de prendre les mesures d'assainissement en temps utile. Parallèlement était lancée l'initiative parlementaire «LPP. Abrogation de l'art. 69, al. 2», à laquelle le Conseil national a donné suite le 28 février 2005. Le délai de traitement nécessaire a été prolongé de deux ans le 26 janvier 2007. Cette initiative demandait au Conseil fédéral, en même temps que l'abrogation de l'art. 69, al. 2, LPP, d'obliger les IPDP à respecter le principe du bilan en caisse fermée et donc de leur interdire la capitalisation partielle. Le présent projet tient entièrement compte des exigences énoncées dans cette initiative, puisqu'il propose d'imposer la capitalisation totale dans un délai de 40 ans aux IPDP qui étaient encore gérées en capitalisation partielle au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Il tient également compte de la motion citée plus haut dans la mesure où il introduit des règles claires, valables durant la période d'apport des fonds, sur le moment où des mesures d'assainissement doivent être prises dans les IPDP et sur les faits qui tombent sous la garantie de l'Etat. Le présent projet répond partiellement aux exigences de la motion «Fondations collectives. Nouvelle réglementation» (02.3007; cf. ch. 1.7.2). Avec la mise en œuvre conséquente, dans le cadre de la 1<sup>re</sup> révision LPP, de la parité dans l'organe suprême des institutions de prévoyance organisées conformément au droit des fondations, avec la suppression du droit de veto et des droits de codécision<sup>60</sup> de l'entité fondatrice, avec le projet de réforme structurelle<sup>61</sup> et avec le présent projet, le message traite aussi des rapports de responsabilité entre les organes de l'institution de prévoyance ainsi que de l'indépendance juridique et économique de la fortune de prévoyance par rapport à l'entité fondatrice. En effet, en définissant les tâches de l'organe suprême, de l'organe de révision et de l'expert en prévoyance professionnelle, le présent message délimite clairement les responsabilités. A des fins d'éclaircissement terminologique, il remplacera l'expression «collectif d'assurés» par celle de «caisse de pensions», car l'utilisation de termes différents pour un même concept s'explique historiquement, mais ne se justifie pas sur le plan matériel. Par contre, les expressions «institution collective» et «institution commune» ne seront pas définies au niveau de la loi, cette définition étant une condition pour situer la notion de caisse de pensions dans la terminologie du domaine. Les institutions de prévoyance existantes, en effet, présentent souvent des éléments relevant des deux formes de gestion, de sorte qu'il est parfois difficile de les classer dans une catégorie ou dans l'autre. Le présent projet, il est vrai, ne répond pas à l'exigence d'une nouvelle forme juridique pour les institutions de prévoyance. Il règle malgré tout la question de la forme juridique des institutions de droit privé, puisque que les nouvelles institutions ne peuvent être que des fondations et que les anciennes peuvent rester des sociétés coopératives jusqu'au moment de leur dissolution ou de leur transformation en fondation. Cette modification a des répercussions sur la loi sur la fusion: les IPDP et les sociétés coopératives de droit privé existantes ne pourraient se transformer qu'en fondations de droit privé, tandis que ces dernières, ainsi que les IPDP, ne pourraient plus devenir des coopératives (adaptation de l'art. 97 LFus). Cette façon de procéder permet d'arriver au même but: il n'y aura

<sup>60</sup> Cf. l'arrêt, entré en force, du Tribunal fédéral des assurances C-2371/2006.

<sup>61</sup> Cf. FF 2007 5406 s., 5411 ss.



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'IPDP 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'IPDP 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 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'IPDP.

#### *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 lui-même en particulier le financement ou les prestations de l'IPDP, en fonction de la modalité choisie par les pouvoirs publics. L'art. 51, al. 5, est dès lors abrogé.

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

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 pour que l'information fournie aux assurés soit adéquate conformément à l'art. 86b LPP*: 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 compromettent 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.

L'art. 51a proposé est fondé sur la version détaillée de l'art. 51 du message relatif à la réforme structurelle. L'art. 51a proposé ici devra être adapté en conséquence si le projet de loi sur la réforme structurelle devait entrer en vigueur auparavant.

#### *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. Dans les institutions de prévoyance gérées selon le système de la capitalisation complète, les découverts techniques peuvent en principe être déduits de la prestation de sortie, en cas de liquidation partielle ou totale, pour autant que l'avoir de vieillesse ne s'en trouve pas réduit. Dans les IPDP avec garantie de l'Etat gérées selon le système de la capitalisation partielle, ceci n'est toutefois permis qu'à la condition qu'il s'agisse de découverts techniques non couverts par la garantie de l'Etat.

#### *Art. 56, al. 3 et art. 56a, al. 1*

Pour unifier la terminologie, l'expression «collectif d'assurés» est remplacée par la notion de «caisse de pensions affiliée», dont la signification est identique.

#### *Art. 61, al. 1 et 3* Autorité de surveillance

L'art. 61, al. 1 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. Sur le plan de la compétence, la formulation choisie ne fait pas de différence entre une institution de prévoyance de droit public ou privé, de sorte que l'autorité de surveillance désignée par le canton est compétente pour les deux. La compétence pour la surveillance des IPDP est un point qui avait délibérément été laissé en suspens dans le message sur la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, en faisant référence au projet de financement des IPDP. La surveillance matérielle des IPDP dans le système de 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, selon le constat de l’expert en prévoyance professionnelle, l’équilibre des recettes et des dépenses est garanti à long terme;
- La sécurité financière de l’IPDP est garantie non seulement par des cotisations et par le produit de la fortune, mais aussi par une garantie de l’Etat. Cette disposition pose des exigences particulières à l’autorité de surveillance chargée d’approuver la 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).

*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 systématiquement rendre autonomes 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 la réforme structurelle, raison pour laquelle il est maintenu pour l’instant.

*Art. 65, al. 2 et 2<sup>bis</sup> (nouveau)                      Principe*

*Al. 2:* En soi incontesté, le principe comptable 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. 2<sup>bis</sup>:* 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<sup>re</sup> révision de la LPP. Dès lors, l’art. 69 est vidé de son contenu réglementaire et peut être abrogé.

*Al. 1 et 2:* Seules pourront être gérées selon le système de la capitalisation partielle les IPDP qui, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme, ne sont pas encore gérées selon le système de la capitalisation complète. S'appliquent ensuite à ces IPDP les autres conditions: la garantie de l'Etat doit être accordée par une collectivité publique (cf. infra le commentaire de l'art. 72c) et l'évolution financière de l'IPDP réglée par un plan de financement de telle sorte qu'il y ait capitalisation complète en l'espace de 40 ans. L'autorité de surveillance compétente décide si ces conditions sont remplies. L'IPDP ne doit plus avoir de taux de couverture inférieurs aux taux atteints lors de 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. 1.5.2).

*Al. 3:* La tendance à la décentralisation de l'administration a eu pour corollaire une redéfinition de la notion de pérennité: le maintien de la caisse de pensions affiliée à une IPDP reste uniquement garanti dans son ensemble, et plus à titre individuel. En d'autres termes, la pérennité de cette caisse est certes garantie par la pérennité de la corporation de droit public et par sa nécessité constante de recruter du personnel, mais on ne peut plus admettre que les besoins en personnel et, partant, les effectifs eux-mêmes restent stables. Chaque employé qui quitte la caisse n'est donc pas automatiquement remplacé. Il n'est cependant pas exclu que les besoins en personnel de la collectivité publique enregistrent des variations plus ou moins prononcées. On peut par exemple prévoir que des personnes de plusieurs classes d'âge partiront à la retraite si l'on annonce une réduction des prestations et, du même coup, que les engagements envers les rentiers seront plus nombreux. Tant que dure la capitalisation partielle, les IPDP peuvent constituer des réserves de fluctuations dans la répartition pour s'assurer qu'elles pourront tout de même remplir leurs engagements. La manière de faire permettra de compenser les charges supplémentaires de la caisse de pensions affiliée.

*Al. 4:* Dans les IPDP 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 fluctuations de valeur en cas de liquidation partielle, c'est aussi à lui de régler, dans ce même cas, le droit d'une caisse de pension sortant à la réserve de fluctuations dans la répartition.

*L'al. 1* définit le jour de référence et le mode de calcul des taux de couverture initiaux déterminants pour le système de financement applicable par la suite. Les taux de couverture de départ relatifs aux engagements envers les assurés actifs et à l'ensemble des engagements de l'IPDP sont définis après que le capital nécessaire à la couverture des rentes en cours a été pris en considération (*al. 2*). Des réserves de fluctuations de valeur et de fluctuations dans la répartition peuvent aussi être déduites sur la base du rapport de l'expert en matière de prévoyance professionnelle et

selon des principes reconnus par les professionnels (*al. 3*). L'autorité de surveillance se base sur les taux de couverture initiaux ainsi calculés pour décider si une IPDP dont le taux de couverture global est inférieur à 100 % peut continuer à être gérée selon le système de capitalisation partielle (*cf. art. 72a, al. 2*).

#### *Art. 72c (nouveau)* 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'à la capitalisation complète dans un délai de 40 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'IPDP 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. Il s'agit d'un côté de prétentions individuelles exigibles des assurés qui quittent la caisse et, de l'autre, des prétentions d'une caisse de pensions affiliée en cas de liquidation partielle.

Dans la mesure où le taux de couverture d'une IPDP diminue lorsqu'une caisse de pensions affiliée la quitte et qu'un découvert en est la conséquence, la garantie de l'Etat porte aussi, à titre exceptionnel, sur ce découvert technique. Par souci d'égalité de traitement entre la caisse sortante et la caisse restante, 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 taux 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 (taux 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 taux de couverture de l'IPDP transférante diminue en raison du départ d'une caisse de pensions affiliée. En outre, la garantie de l'Etat vaut aussi pour des prestations versées à des caisses de pensions qui ont été affiliées à l'IPDP. Afin de limiter le risque lié à la garantie de l'Etat, la collectivité de droit public peut, dans la contrat d'affiliation ou dans un acte législatif de droit public, poser comme condition que les caisses de pensions appartenant à un employeur qui s'affilie a posteriori doivent être entièrement financés au moment de l'affiliation.

#### *Art. 72d (nouveau)* Vérification par l'expert en matière de prévoyance professionnelle

En complément des obligations mentionnées à l'*art. 53, al. 2*, l'expert en prévoyance professionnelle doit examiner, pour les IPDP 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 taux de couverture initiaux fixés à l'entrée en vigueur de la nou-

velle réglementation sont effectivement respectés dans la mise en œuvre du plan de financement ou, si ce n'est pas le cas, si l'organe suprême doit prendre des mesures d'assainissement au sens des art. 65c à 65e et notamment si l'objectif de la capitalisation complète peut être atteint en appliquant la stratégie de l'IPDP formulée dans le plan de financement.

*Art. 72e (nouveau)* Taux de couverture inférieurs à leur valeur initiale

Si, durant la phase de recapitalisation un taux de couverture passe au-dessous de son niveau de départ ou si les droits des bénéficiaires de rentes ne sont plus couverts, ces découverts ne doivent pas être comblés en recourant à la garantie de l'Etat, mais des mesures d'assainissement doivent être prises sur le champ.

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

*Al. 1:* Dès que l'expert en matière de prévoyance professionnelle estime que l'IPDP gérée selon le système de la capitalisation partielle est désormais apte à le quitter, celle-ci est soumise aux dispositions de financement qui s'appliquent aux IPDP en capitalisation complète.

*Al. 2:* Dès que l'IPDP 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. 72g (nouveau)* Rapports à fournir par le Conseil fédéral

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.

## **2.2** **Modification du CC**

*Art. 89bis, al. 6, ch. 14*

*Modification du renvoi.*

## **2.3** **Modification de la LFus**

*Art. 97, al. 1*

*Modification du renvoi.*

## 2.4 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 IPDP gérées selon le système de la capitalisation partielle: celles-ci ne peuvent déduire de découvert technique de la réserve mathématique de la caisse de pensions sortante que s'il s'agit d'un découvert technique dû à un ou des taux de couverture inférieurs au(x) taux de couverture fixé(s) au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme. Si, par contre, la garantie de la collectivité publique s'applique à ce découvert, celui-ci doit être transféré proportionnellement (sauf si deux IPDP bénéficiant d'une garantie de l'Etat conviennent que le taux de couverture de celle qui reprend les engagements peut avoir un taux de couverture inférieur à 100 % et qu'ainsi elle peut avoir un taux de financement inférieur).

### *Art. 23, al. 2* Liquidation partielle ou totale

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

## 2.5 Dispositions transitoires

### **a. Détermination des taux de couverture initiaux**

Les compétences et le délai applicables à la détermination des taux de couverture de départ déterminants pour le futur système de financement applicable sont fixés.

### **b. Forme juridique des institutions de prévoyance**

La modification s'applique à tous les cas pendants au moment de l'entrée en vigueur. Les institutions de prévoyance structurées sous forme de coopératives avant l'entrée en vigueur de cette réglementation peuvent conserver cette forme jusqu'à leur suppression ou leur transformation en une autre forme juridique. Les dispositions sur la société coopérative en vertu des art. 828 ss CO s'appliquent à elles par analogie. Par contre, les institutions de prévoyance de droit privé en voie de création ne peuvent être organisées que selon le droit des fondations.

### **3 Conséquences**

L'objectif principal du projet réside dans une nouvelle réglementation applicable aux IPDP, avec pour double effet une stabilisation et une incitation à améliorer les taux de couverture. Cette dernière vise un rapprochement avec le statut des IP de droit privé, l'élévation des taux de couverture ayant pour but que les IPDP atteignent (ou dépassent) le seuil de capitalisation complète.

L'existence des découverts et plus encore leur importance confirment la nécessité d'une intervention de l'Etat. Sans la mise en place d'une législation plus contraignante, la sécurité de la prévoyance resterait compromise par des insuffisances notoires de financement. En outre, la persistance de garanties portant sur des montants élevés conduirait à faire perdurer des engagements conditionnels très importants pour certaines collectivités publiques, ce qui les expose à des difficultés pour se refinancer sur le marché des capitaux ou à ne pouvoir se refinancer qu'à des conditions moins favorables.

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet n'a pas de conséquences pour la Confédération.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

##### **3.2.1 Garantie de l'Etat**

En ce qui concerne la garantie, le projet confirme qu'elle s'étend à l'ensemble des prestations dues, y compris dans le domaine subobligatoire. 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 est limitée, dans le sens où la différence entre le taux de couverture effectif et le taux de couverture de départ n'est plus sujette à garantie de l'Etat.

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 (taux de couverture inférieur au taux de couverture à la date de référence) résultant de la sortie de l'effectif 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.

La restriction selon laquelle de nouvelles institutions de droit privé ne pourront revêtir plus que la forme d'une fondation, et non plus la forme d'une société coopérative, ainsi que l'unification de la terminologie «collectif d'assurés»/«caisse de pensions affiliée», ne devraient pas engendrer de frais supplémentaires.

### **3.2.2 Conséquences sur le personnel**

A propos de l'activité de surveillance qui est exercée principalement par les cantons, il n'est guère possible d'évaluer en termes d'accroissement de postes les effets des tâches en partie nouvelles. 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 au cours de la période transitoire. 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 (projet de réforme structurelle dans la prévoyance professionnelle) soient menés à terme, les incidences du projet se limiteront à des ajustements mineurs.

### **3.3 Conséquences sur l'économie**

Le projet n'a pas de conséquences particulières sur l'économie.

## **4 Liens avec le programme de la législature**

Le projet a été annoncé dans le rapport sur le programme de la législature pour la période 2007 à 2011, où il figure comme objet des grandes lignes (FF 2008 683, 726). La capitalisation complète des IPDP doit permettre de réformer les assurances sociales et d'assurer leur pérennité.

## **5 Bases légales**

### **5.1 Constitutionnalité**

Selon l'art. 113 de la Constitution fédérale<sup>63</sup>, la législation sur la prévoyance professionnelle relève de la compétence de la Confédération. Il s'agit là d'une compétence étendue. Conformément à l'art. 113, al. 4 de la Constitution fédérale, les institutions de prévoyance tant de droit privé que de droit public doivent satisfaire à des exigences légales minimales.

Les cantons mettent en œuvre les dispositions du droit fédéral; la Confédération leur laisse une marge de manœuvre aussi large que possible en matière d'organisation et tient compte de la charge financière qu'ils assument<sup>64</sup>. Avec un délai maximal de 40 ans pour la recapitalisation complète des IPDP, la Confédération garantit aux corporations de droit public la marge de manœuvre nécessaire pour entreprendre une recapitalisation conforme à leurs besoins.

<sup>63</sup> Cst., RS 101

<sup>64</sup> Art. 46 Cst.

## 5.2 Rappports avec la LPGA

La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)<sup>65</sup> entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003 ne s'applique en principe pas à la prévoyance professionnelle (cf. art. 2 LPGA) – sauf sur quelques points concernant la coordination et la prise en charge provisoire des prestations<sup>66</sup>. Les modifications de la LPP proposées ici ne concernent pas ces aspects.

## 5.3 Rappports avec le droit européen

### 5.3.1 Conseil de l'Europe

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

### 5.3.2 Union 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 professionnelle<sup>67</sup>.

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<sup>68</sup>; 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 capitalisation partielle pendant une durée maximale de 40 ans, une IPDP doit bénéficier de la garantie de l'Etat. Le présent projet de révision est donc compatible avec le droit communautaire.

<sup>65</sup> RS 830.1

<sup>66</sup> Cf. bulletin de la prévoyance professionnelle n° 66 du 17 janvier 2003, ch. marg. 397.

<sup>67</sup> JO L 235 du 23.9.2003, p. 10.

<sup>68</sup> Annexe II, Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 21.6.1999, RS 0.142.112.681.

## **5.4 Rapports avec la nouvelle péréquation financière**

Le projet n'a pas d'incidence sur la péréquation financière.

## **5.5 Forme de l'acte à adopter**

Selon l'art. 164, al. 1 de la Constitution fédérale, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, ce qui est le cas de la présente modification.

## **5.6 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 prévoit la délégation au Conseil fédéral des compétences législatives à l'art. 72a, al. 4: compétence de régler le calcul des fonds libres dans les IPDP dans le système de capitalisation partielle avec garantie de l'Etat.

## Comparaison des coûts des différents modèles de financement

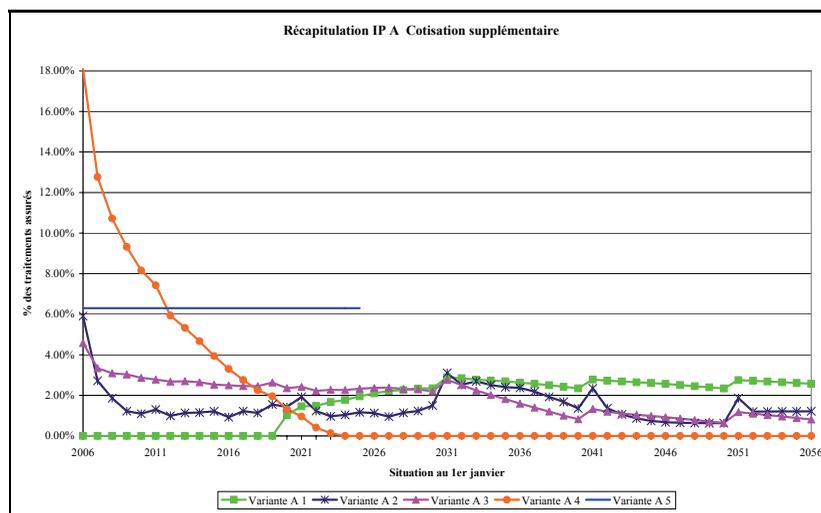
### Introduction

Chaque IPDP a ses propres particularités. Il faut donc déterminer séparément les coûts résultant des différents modèles de financement. A titre indicatif, Hewitt Associates SA, une société de conseil spécialisée dans la prévoyance professionnelle, a fait des simulations pour déterminer l'évolution des coûts dans deux IPDP en fonction des différents modèles de financement.

Les résultats détaillés de ces simulations font l'objet de l'annexe C du rapport du 19 décembre 2006 rédigé par la commission d'experts<sup>69</sup>. Les graphiques ci-dessous contiennent des simulations des charges supplémentaires que devrait assumer deux IPDP, en fonction des différents modèles de financement retenus.

### IPDP A: Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel

(taux de couverture au 31.12.2005: 73,4 %)



*Modèle A1:* Maintien d'un taux global de couverture de 73,4 % (cf. ch. 4.2.1 du rapport final de la commission d'experts)

*Modèle A2:* Maintien d'un taux global de couverture de 100 % pour les rentiers et de 52,4 % pour les assurés actifs (cf. ch. 4.2.2 du rapport final de la commission d'experts)

<sup>69</sup> [http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/fr/attachments/11794/24530/7813/070309\\_Schlussbericht\\_ExpK\\_örVE\\_FR.pdf](http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/fr/attachments/11794/24530/7813/070309_Schlussbericht_ExpK_örVE_FR.pdf)

*Modèle A3*: Gel du découvert technique à 796 400 000 francs (cf. ch. 4.3.1 du rapport final de la commission d'experts)

*Modèle A4*: Capitalisation des nouveaux engagements (cf. ch. 4.3.2 du rapport final de la commission d'experts)

*Modèle A5*: Recapitalisation complète sur 20 ans (cf. ch. 4.3.3 du rapport final de la commission d'experts)

*Les remarques suivantes doivent être prises en compte:*

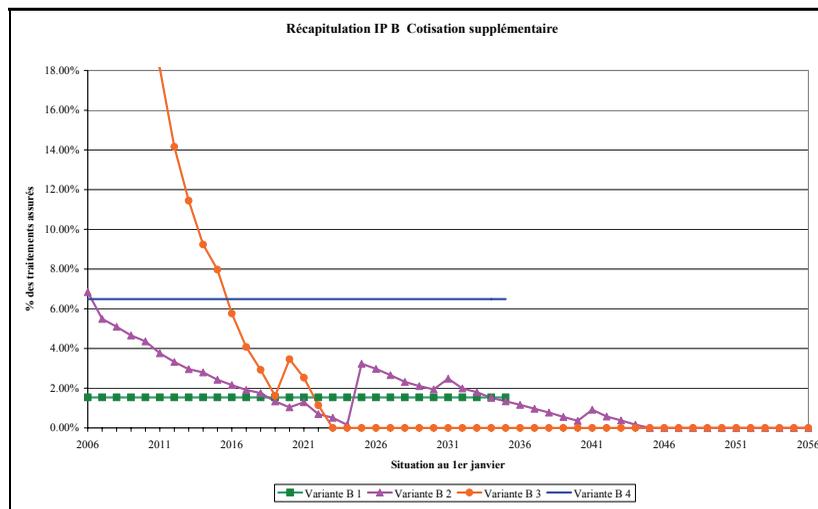
- En moyenne sur le long terme, le gel du découvert technique (A3) ne coûte pas beaucoup plus cher que le maintien du taux de couverture global (A1), alors qu'il permet un certain assainissement de l'IPDP selon notre approche dynamique. La différence de coûts est sensible durant les vingt premières années, mais le gel du découvert produit une baisse des coûts après cette période. 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 taux 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 financée par répartition. Il semble donc qu'un financement relativement important les premières années (modèle du gel du découvert technique) stoppe le besoin de financement prévisible à très long terme (modèle du maintien du taux de couverture global).
- 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 taux de couverture global (A1). C'est aussi le modèle 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 provoque également, selon notre approche 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 occasionne les premières années.
- Une recapitalisation complète sur vingt ans (A5) nécessiterait un effort financier correspondant à 6,3 % des traitements assurés, soit un apport croissant d'environ 43 millions à environ 86 millions.

Si la recapitalisation complète 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 le taux d'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 plus avantageux que le paiement d'un intérêt sur le 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.

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



*Modèle B1:* Recapitalisation partielle des fonds, de 44,2 % à 70 % sur 30 ans

*Modèle B2:* Gel du découvert technique à 1 305 300 000 francs (cf. ch. 4.3.1 du rapport final de la commission d'experts)

*Modèle B3:* Capitalisation des nouveaux engagements (cf. ch. 4.3.2 du rapport final de la commission d'experts)

*Modèle B4:* Recapitalisation complète sur 30 ans (cf. ch. 4.3.3 du rapport final de la commission d'experts)

*Remarque:* la cotisation d'assainissement de 3,5 % des traitements assurés prévue jusqu'au moment où le taux 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 évidemment plus importantes.