



Newsletter

Octobre 2013

Caisses de pensions de droit public

Le contrôle de la mise en oeuvre est important

Le 17 décembre 2010, le Parlement fédéral a décidé des modifications législatives concernant le financement des institutions de prévoyance de droit public. Le Parlement a modifié le financement complet prévu par le Conseil fédéral dans son message et a réduit le degré de couverture visé des caisses de pensions de droit public de 100 % à 80 %. L'objectif de ces modifications législatives est de garantir la sécurité financière des institutions de prévoyance:

- Les institutions de prévoyance n'étant pas en capitalisation complète au moment de l'entrée en vigueur de la loi peuvent conserver une capitalisation partielle à des conditions restrictives. A cet effet, le modèle financier retenu exige un objectif de couverture différencié et une recapitalisation à hauteur de 80 % en 40 ans.
- Les institutions de prévoyance doivent aussi être détachées, sur les plans organisationnel et financier, de la structure administrative des institutions publiques (cantons, communes, etc.) ou devenir autonomes.

Les modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2012 et la période transitoire échoit à fin 2013. Lors de la séance du 27 juin 2013, le Conseil fédéral a prolongé d'un an le délai prévu. Les cantons et communes doivent ainsi appliquer jusqu'à fin 2014 les dispositions du Conseil fédéral concernant le financement de leurs institutions de prévoyance. Selon le Conseil fédéral, la prolongation de la période transitoire est due à la complexité de l'adaptation de la loi aux niveaux communal et cantonal.

Le contrôle de la mise en oeuvre est indispensable!

Sans l'utilisation d'instruments de contrôle quantitatifs axés sur le futur, les assainissements respectivement la réduction du découvert au degré de couverture visée par

les institutions de prévoyance de droit public ne pourront pas se développer dans le cadre prévu. Dans ces cas, les discussions relatives à la capitalisation partielle et l'adaptation des systèmes financiers des institutions de prévoyance de droit public auront à nouveau lieu et la confiance des assurés dans le 2^e pilier diminuera.

Réglementation selon le droit précédemment en vigueur (art. 69 al. 2a LPP)

Selon le droit précédemment en vigueur, les institutions de prévoyance de droit public pouvaient déroger au principe du bilan en caisse fermée aux conditions fixées par le Conseil fédéral (art. 69 al. 2a LPP). Ce dernier avait fixé comme seule condition la reprise par la Confédération, un canton ou une commune de la garantie du versement des prestations selon la LPP (art. 45a OPP2). Déroger au principe du bilan en caisse fermée signifie que l'institution de prévoyance peut prendre en compte non seulement l'effectif existant d'assurés et de bénéficiaires de rentes pour assurer son équilibre financier mais qu'elle peut aussi partir du principe que les collectivités publiques ont un effectif en tant qu'employeur et que les sorties seront compensées par les entrées (principe de pérennité). Cela a mené, dans certains cas, à ce que des institutions de prévoyance de droit public soient nettement sous-financées ou présentent un découvert important.

La gestion paritaire selon l'art. 51 LPP, la responsabilité et la gestion conjointe de la caisse de pensions par les partenaires sociaux sont des caractéristiques importantes de la prévoyance professionnelle. Ce principe a été enfreint par les institutions de prévoyance de droit public car l'organe paritaire n'avait qu'un droit de consultation (art. 51 al. 5 LPP). Ainsi, selon la réglementation en vigueur, toutes les décisions concernant le financement, les prestations, le placement de la fortune, etc., pouvaient être prises par la Confédération, le canton ou la commune sans droit de consultation des assurés. De ce fait, la responsabilité incombait entièrement à la collectivité publique. Cette compétence unilatérale était justifiée par le fait que seule la collectivité publique assumait la responsabilité.

Nouvelle réglementation et passage au nouveau système

Les nouvelles dispositions concernant le financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public (art. 65 et 72a ss. LPP) entérinées par le Parlement le 17 décembre 2010 sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

La loi définit l'objectif mais pas la manière de l'atteindre. Cela s'applique surtout au système de capitalisation complète. Si l'on opte pour ce système, on est soumis aux mêmes dispositions que celles s'appliquant aux institutions de prévoyance de droit privé. On peut partir du principe que les caisses ont un degré de couverture d'au moins 100% et qu'elles peuvent en tout temps remplir leurs obligations (art. 65 LPP).

Les modalités du passage au nouveau système ne sont pas réglementées. Il n'existe aucune disposition transitoire tenant compte du fait qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle institution de prévoyance mais d'une institution existante se trouvant en découvert systématique et devant être gérée dans la situation d'une institution de prévoyance de droit privé pour des raisons législatives particulières.

Dans sa conception, le législateur est parti du principe qu'avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, le système de la capitalisation partielle ou celui de la capitalisation complète est applicable, sans déterminer de critères de financement.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a pris position sur plusieurs questions ouvertes dans le Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 128 du 2 juillet 2012. Dans ses communications du 10 septembre 2012 et du 14 décembre 2012, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) s'est exprimée sur les conditions du système de capitalisation partielle, sur les procédures pour les liquidations partielles dans le système de capitalisation partielle et sur des questions de détail dans le changement de système.

Application du modèle de financement «degré de couverture visé différencié»

Les institutions de prévoyance ayant un degré de couverture global inférieur à 80% doivent prendre des mesures pour atteindre ce niveau dans les 40 ans. Il faut dans ce cas appliquer le modèle de financement du degré de couverture visé différencié.

Il s'agit d'une condition minimale que les institutions de prévoyance avec une capitalisation partielle devront remplir pour ne pas mettre en danger leur sécurité financière. Chaque institution doit ainsi suivre attentivement l'évolution de son degré de couverture.

Le modèle de «degré de couverture visé différencié» prend en compte deux degrés de couverture.

1. Le premier est le degré de couverture global basé sur tous les engagements de l'institution de prévoyance. Ci-après un exemple: La fortune s'élève à 800 millions de francs; les engagements envers les assurés actifs se montent à 600 millions de francs et à 400 millions de francs envers les bénéficiaires de rentes. Le degré de couverture globale se monte à 80% ($800 / [600 + 400]$).
2. Le degré de couverture des actifs s'applique seulement aux assurés actifs: il mesure la part de couverture des engagements envers les assurés actifs après que tous les engagements envers les bénéficiaires de rentes ont été couverts à 100%. Dans l'exemple ci-dessus, le degré de couverture pour les assurés actifs est de 67% ($[800 - 400] / 600$).

L'accord de l'autorité de surveillance compétente est indispensable pour le maintien du système de capitalisation partielle. L'accord peut être délivré si l'institution de prévoyance dispose d'une garantie d'Etat et d'un plan de financement. La légalité de ce plan de financement doit être contrôlée par l'autorité de surveillance compétente.

Garantie que le degré de couverture ne baisse pas ou que le mode de capitalisation choisi soit respecté.

Les institutions de prévoyance de droit public sont aujourd'hui en train d'adapter leurs systèmes de prestations et de financement pour qu'ils soient conformes aux prescriptions légales. Différentes mesures doivent garantir le maintien ou la croissance constante du degré de couverture. Avec le concept de «système d'engrenages», l'accent est mis sur l'augmentation du degré de couverture initial et sur le contrôle par les autorités de surveillance.

A l'heure actuelle, il manque toutefois un système de contrôle anticipé au niveau quantitatif, lequel permettrait aux organes de gestion responsables de prendre des mesures correctives suffisamment tôt afin de respecter en permanence le mode de capitalisation choisi. C'est le seul moyen d'empêcher des mesures correctives drastiques.

Le *PensionNavigator*[®], élaboré en tant qu'instrument de gestion stratégique à partir d'une étude ALM, comble cette lacune. Les organes de décision connaissent ainsi les réponses à des questions centrales:

- Quel est le risque global de la caisse de pensions?
- Quel est l'impact quantitatif des modifications ou mesures décidées sur la situation globale de la caisse de pensions?
- La caisse de pensions tient-elle le cap et atteint-elle ses objectifs stratégiques avec les moyens budgétés?

Les décideurs peuvent se concentrer sur leur responsabilité globale.

Fonctionnement du *PensionNavigator*[®]

La situation initiale est constituée des données individuelles de la caisse de pensions et des prévisions concernant l'évolution de l'économie, de l'entreprise et de la caisse de pensions. Toute modification dans la caisse de pensions a une influence sur le risque global (cotisations, prestations, réductions d'effectifs, fusions, mesures d'assainissement, etc.). Celui-ci est représenté de manière quantitative dans ses effets directs et futurs.

Le *PensionNavigator*[®] mesure le risque, pour la caisse de pensions, de «devoir payer plus que prévu pour les prestations envisagées».

Tous les risques partiels financiers et structurels sont réunis quantitativement dans le critère d'évaluation «risque». Ce risque global prend en compte le rendement théorique, le rendement des placements et leur volatilité, le financement, les prestations, le degré de couverture, la capacité d'assainissement, la structure des assurés, le taux technique ainsi que les taux de conversion réglementaires et légaux.

En résumé

Le principe des 3 piliers en Suisse fonctionne bien et reste stable malgré ses points faibles. Le législateur a renoncé à un «Swiss Finish» pour les institutions de prévoyance de droit public et ainsi à l'abolition de la capitalisation partielle.

Après l'adaptation des prescriptions légales communales et cantonales et ainsi des systèmes de prestations et de financement d'institutions de prévoyance de droit public à capitalisation partielle, il faut désormais que les décideurs responsables garantissent le respect des plans de financement. Cela place l'accent non plus sur les observations du degré de couverture effectuées par le passé mais sur les scénarios potentiels pour le futur et sur l'influence sur le degré de couverture futur.

La réforme du financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public est une étape importante pour la stabilité de la prévoyance professionnelle et elle est, du point de vue politique, dans l'intérêt de tous. Cela renforce la confiance des assurés envers le 2^{ème} pilier. Le découvert des institutions de prévoyance de droit public évolue ainsi dans le cadre défini et observable par le monde politique. Il faut donc que les organes responsables suivent étroitement le développement du degré de couverture et prennent des mesures suffisamment tôt. Le *PensionNavigator*[®] aidera les organes de direction des caisses de pensions de droit public dans la mise en œuvre de ces mesures.

Roland Schmid, gérant

*Pension Services –
la société de conseil de Swiss Life*

N'hésitez pas à nous contacter:

*Swiss Life Pension Services SA
General-Guisan-Quai 40
Case postale, 8022 Zurich
Téléphone 0800 00 25 25
pension.services@slps.ch
www.slps.ch*