



Berne, le 4 mai 2022

Situation financière des caisses de pension de corporations de droit public

Rapport du Conseil fédéral
conformément à l'art. 72g de la loi fédérale sur la
prévoyance professionnelle vieillesse, survivants
et invalidité (LPP)

Table des matières

Résumé	3
1 Situation initiale	4
1.1 Contenu et but du rapport	4
1.2 Contexte de la révision de 2010	4
1.3 Dispositions légales en vigueur	5
1.4 Garantie de l'État : notion et champ d'application	6
2 Situation financière des IPDP	8
2.1 Situation financière des IPDP à fin 2020	8
2.2 Perspectives	11
3 Conclusions	13

Résumé

Le 17 décembre 2010, le Parlement a voté une modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) portant sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP). Cette modification prévoyait notamment l'introduction d'un modèle de financement avec un objectif de couverture différencié et une recapitalisation à hauteur de 80 % en 40 ans. La modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. L'art. 72g LPP prévoit que le Conseil fédéral doit établir tous les dix ans un rapport à l'intention du Parlement – donc la première fois en 2022 – sur la situation financière des IPDP, en particulier sur le rapport entre les engagements et la fortune de prévoyance, autrement dit les taux de couverture. Le but est de garantir que les Chambres fédérales puissent, le cas échéant, procéder à des corrections en temps voulu.

Le présent rapport montre que la situation financière des IPDP a connu une évolution positive depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles de financement. Le taux de couverture moyen des IPDP s'est stabilisé à plus de 100 % et le taux de couverture moyen des IPDP régies selon le système de la capitalisation partielle s'est amélioré de plus de 10 points de pourcentage depuis 2014, passant de 78,4 à 89 %. La quasi-totalité du découvert, qui se chiffre à environ 21 milliards de francs, est imputable aux IPDP en capitalisation partielle. Une partie de ce déficit structurel perdurera, car la majorité des IPDP régies selon ce système ne prévoit pas de recapitalisation complète.

Le taux de couverture moyen des 98 IPDP s'élevait à 104,7 % à fin 2020. Il était de 93,9 % pour les 37 IPDP bénéficiant d'une garantie de l'État (capitalisation totale et partielle), et de 89 % pour les 27 IPDP régies selon le système de la capitalisation partielle. Pour l'année 2021 écoulée, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) évalue le rendement des placements à 10,4 % pour toutes les institutions de prévoyance confondues, et à 9,6 % pour les institutions de prévoyance bénéficiant d'une garantie de l'État, en raison de leur stratégie de placement un peu plus défensive. Les taux de couverture devraient continuer de croître en conséquence. L'OFAS table sur une amélioration moyenne d'environ un point de pourcentage.

Cette évolution positive montre que les IPDP régies selon le système de la capitalisation partielle, notamment, ont satisfait aux conditions fixées par le législateur et les autorités de surveillance. En outre, les placements évoluent favorablement. À cet égard, il faut tenir compte du fait que l'adaptation des bases techniques, en particulier l'abaissement des taux d'intérêt techniques, a entraîné des besoins en capitaux accrus. Dans ce contexte, l'évolution future des marchés financiers devrait constituer le risque majeur pour la stabilité financière des IPDP.

Pour résumer, l'on constate que les règles de financement des IPDP entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2012 ont fait leurs preuves et qu'aucune mesure politique ne s'impose actuellement à cet égard du point de vue du Conseil fédéral.

1 Situation initiale

1.1 Contenu et but du rapport

Le 17 décembre 2010, le Parlement a voté une modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) portant sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP). Cette modification prévoyait notamment l'introduction d'un modèle de financement avec un objectif de couverture différencié et une recapitalisation à hauteur de 80 % en 40 ans. La modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Outre les aspects liés au financement, qui constituent l'objet exclusif du présent rapport, la révision évoquée ci-dessus prévoyait aussi que les IPDP acquièrent leur autonomie sur le plan juridique et organisationnel, autrement dit qu'elles soient détachées de la structure de l'administration. Les articles correspondants sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

L'art. 72g LPP prévoit que le Conseil fédéral doit établir tous les dix ans un rapport à l'intention du Parlement – donc la première fois en 2022 – sur la situation financière des IPDP, en particulier sur le rapport entre les engagements et la fortune de prévoyance, autrement dit les taux de couverture. Le but est de garantir que les Chambres fédérales puissent, le cas échéant, procéder à des corrections en temps voulu.

L'entrée en vigueur des nouvelles règles de financement des IPDP a coïncidé avec la réforme structurelle de la LPP, qui a notamment donné naissance à la nouvelle structure de surveillance et à la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP). Cette dernière recense et publie régulièrement depuis 2014 les principaux chiffres clés relatifs aux IPDP¹.

1.2 Contexte de la révision de 2010

Le financement de la prévoyance professionnelle repose sur le système de la capitalisation complète. Les institutions de prévoyance sont tenues de veiller à ce que leur fortune couvre entièrement leurs engagements d'assurance. Par conséquent, le taux de couverture, autrement dit le rapport entre la fortune disponible et les engagements, doit atteindre au moins 100 %. En outre, une institution de prévoyance doit constituer des réserves ajustées au risque pour pouvoir compenser les éventuelles fluctuations de la valeur des placements.

Les IPDP, en revanche, ont toujours pu être gérées selon le système de la capitalisation partielle. La Confédération, les cantons et les communes sont partis du principe que le nombre de leurs employés, autrement dit le nombre d'assurés, resterait stable compte tenu de la stabilité du volume de tâches (principe de la pérennité²) et que tout risque de liquidation était exclu. Une autre particularité des institutions en capitalisation partielle était l'existence d'une garantie fournie par la corporation de droit public pour la partie non capitalisée des engagements. Ce système a fait l'objet de remises en question croissantes, notamment en raison de la privatisation et de l'externalisation

¹ [\[Recensement situation financière\] Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle CHS PP \(admin.ch\)](#).

² Cf. FF 1976 | 138

de tâches publiques et d'unités administratives. Dans son message du 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a donc proposé au Parlement d'introduire l'égalité de traitement entre les institutions de prévoyance publiques et les institutions de prévoyance privées³. Il était question soit d'une recapitalisation complète soit d'un modèle de financement prévoyant un objectif de couverture différencié. Cette dernière option s'est imposée lors des débats parlementaires. La totalité du découvert des IPDP s'élevait à 29,3 milliards de francs (message ; état à fin 2006), ce qui illustre le fait que des mesures étaient nécessaires à l'époque.

Les découverts avaient des causes multiples. Outre le choix délibéré d'un mode de capitalisation partielle fondé sur le principe de la pérennité, les principales causes étaient les 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 par le fait que l'administration publique a souvent défini sa propre notion de l'invalidité, plus large. En conséquence, les cotisations et les prestations des IPDP présentaient souvent un déséquilibre.

Prestations promises sans financement suffisant : les IPDP proposaient dans certains cas des réglementations très généreuses pour la retraite anticipée, qui n'étaient pas suffisamment financées. Il en allait de même pour la compensation de l'effet du renchérissement sur les rentes.

Entrée en vigueur de la loi sur le libre passage (LFLP) le 1^{er} 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 quittaient la caisse. L'entrée en vigueur de la loi s'est traduite par une augmentation des engagements de ces institutions.

Pertes sur les placements : une grande partie des IPDP ont commencé à investir en actions relativement tard. Elles ont ainsi été affectées encore plus fortement que les institutions de prévoyance de droit privé par la baisse des bourses en 2001 et 2002, car elles avaient commencé à investir pendant une phase boursière défavorable caractérisée par des cours élevés. 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 a pu constituer des facteurs de pertes supplémentaires.

1.3 Dispositions légales en vigueur

Selon l'art. 72a, al. 1, LPP, les IPDP qui bénéficient de la garantie de l'État peuvent, avec l'accord de l'autorité de surveillance, déroger au principe de la capitalisation

³ Cf. FF 2008 7619

complète (système de la capitalisation partielle). Pour ce faire, elles doivent présenter un plan de financement qui assure leur équilibre financier à long terme. Ce plan doit être contrôlé et approuvé par l'autorité de surveillance. Il garantit notamment :

- a. la couverture intégrale des engagements pris envers les bénéficiaires de rentes ;
- b. le maintien des taux de couverture au moins à leur valeur initiale pour l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance, ainsi que pour les engagements envers les assurés actifs, jusqu'à ce que l'institution atteigne la capitalisation complète ;
- c. un taux de couverture des engagements totaux pris envers les bénéficiaires de rentes et les assurés actifs d'au moins 80 % ;
- d. le financement intégral de toute augmentation des prestations par la capitalisation.

Le taux de couverture initial correspond, conformément à l'art. 72b, al. 1, LPP, au taux de couverture existant à l'entrée en vigueur des dispositions du 17 décembre 2010, autrement dit au 1^{er} janvier 2012. L'art. 72e LPP prévoit que lorsque le taux de couverture initial n'est plus atteint, des mesures d'assainissement doivent être prises, comme c'est le cas pour les institutions de prévoyance de droit privé.

Les dispositions transitoires prévoyaient un délai de deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions pour que les institutions de prévoyance déterminent les taux de couverture initiaux visés à l'art. 72a, al. 1. En outre, les institutions de prévoyance qui n'atteignaient pas le taux de couverture minimal de 80 % au 1^{er} janvier 2012 doivent soumettre tous les cinq ans à l'autorité de surveillance un plan qui présente la façon dont elles entendent atteindre le taux de couverture minimal sur une période de 40 ans à partir de l'entrée en vigueur des dispositions. Si le taux de couverture est inférieur à 60 % à partir du 1^{er} janvier 2020 et à 75 % à partir du 1^{er} janvier 2030, les corporations de droit public versent à leurs institutions de prévoyance, sur la différence, les intérêts prévus à l'art. 15, al. 2, LPP (taux d'intérêt minimal LPP).

Un passage du système de la capitalisation partielle à celui de la capitalisation complète est possible à tout moment. Selon l'art. 72f, al. 1, LPP, le passage à la capitalisation complète a lieu lorsque l'institution de prévoyance a un taux de couverture de 100 % pour tous ses engagements (calculé selon l'art. 44 OPP 2). À l'origine, il aurait aussi dû être possible, à ce moment-là, de supprimer la garantie de l'État. Lors des débats parlementaires, l'art. 72f, al. 2, LPP a toutefois été complété au sens où la garantie de l'État ne pouvait être supprimée que lorsque l'institution de prévoyance remplissait les exigences de la capitalisation complète et disposait de suffisamment de réserves de fluctuations de valeur. Les al. 1 et 2 semblent à présent contradictoires dans une certaine mesure et sont interprétés par l'Office fédéral des assurances sociales au sens où une institution de prévoyance en capitalisation partielle avec un taux de couverture de 100 % ou plus ne peut plus changer de système tant que les réserves de fluctuations de valeur ne sont pas entièrement constituées.

1.4 Garantie de l'État : notion et champ d'application

Une garantie fournie par la collectivité publique (garantie de l'État) est une condition préalable au financement selon le principe de la capitalisation partielle. Ni la loi ni les ordonnances ne précisent toutefois les modalités de cette garantie. Les garants peuvent être la Confédération, les cantons et les communes mais du point de vue matériel, l'exigence de pérennité doit être satisfaite. La garantie de l'État ne se réfère pas uniquement aux prestations LPP, mais également, en vertu de l'art. 19, al. 1, LFLP, à

la prévoyance étendue. En cas de liquidation partielle ou totale, les IPDP en capitalisation partielle ne peuvent déduire le découvert technique de la prestation de sortie que dans la mesure où le taux de couverture initial mentionné plus haut n'est plus atteint (art. 19, al. 2, LFLP). Outre l'administration proprement dite, d'autres employeurs qui sont liés à la collectivité de droit public par un contrat 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). L'affiliation d'autres collectivités de droit public (comme les communes qui s'affilient à l'institution de prévoyance du personnel cantonal) est également possible. Dans ces cas, la garantie de l'État s'étend aux autres employeurs affiliés aux IPDP, le cas échéant.

2 Situation financière des IPDP

2.1 Situation financière des IPDP à fin 2020

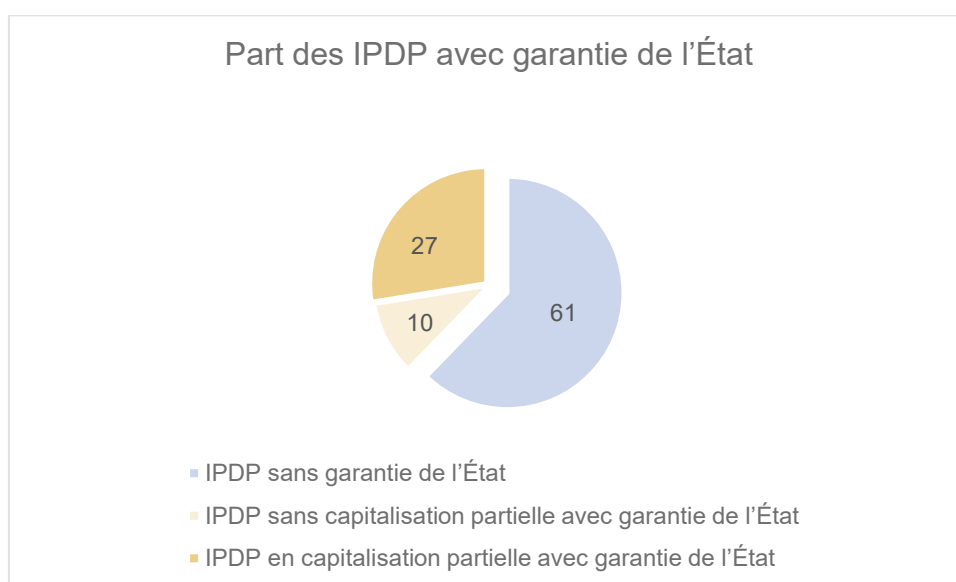
La situation financière des IPDP telle qu'elle est présentée ici repose sur des données fournies par la CHS PP. Celle-ci recueille ces données régulièrement pour établir son rapport annuel sur la situation financière des institutions de prévoyance en Suisse. Le tableau qui suit donne un aperçu de la situation financière des IPDP à fin 2020.

Tableau 1 : Vue d'ensemble de la situation financière des IPDP à fin 2020 (1'000 CHF)

Taux de couverture	Nombre d'IPDP	Somme du bilan	Capital de prévoyance des bénéficiaires de rentes	Capital de prévoyance des actifs	Provisions techniques
60-69	1	5 340 000	4 662 745	2 514 197	815 000
70-79	8	48 307 647	31 430 862	25 004 011	7 263 824
80-89	4	6 115 072	3 632 523	3 354 336	568 813
90-99	11	36 066 490	18 339 197	16 372 388	2 684 587
100-109	29	153 703 766	70 311 242	68 458 848	6 036 927
110-119	41	67 856 864	28 209 966	27 869 316	2 458 091
120+	4	830 346	308 004	318 695	45 901
Total	98	318 220 185	156 894 539	143 891 791	19 873 143

Sur les 98 IPDP existantes à fin 2020, 37 disposent d'une garantie de l'État, dont 27 sont régies selon le système de la capitalisation partielle. Par conséquent, 10 IPDP disposant d'une garantie de l'État fonctionnent en capitalisation complète. Près des deux tiers des IPDP n'ont toutefois pas de garantie de l'État.

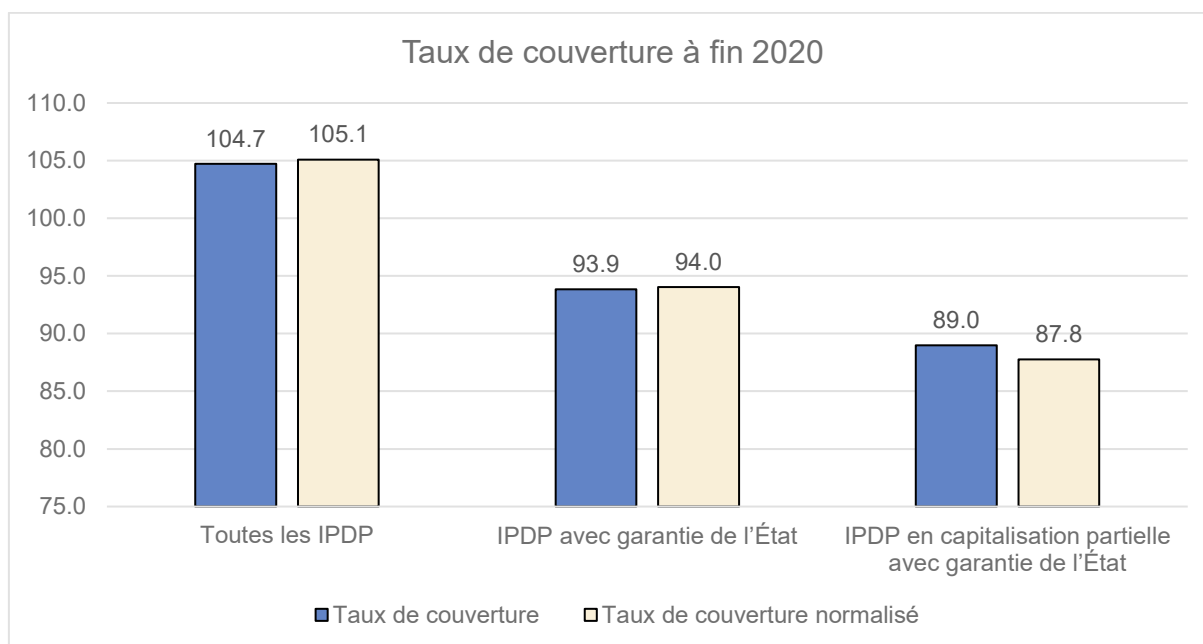
Illustration 1 : Répartition des IPDP avec et sans garantie de l'État



Avec une performance nette moyenne de 4,1 %, les IPDP ont bien surmonté les difficultés en 2020. Le taux de couverture moyen des 98 IPDP s'élevait à 104,7 % à fin 2020. Il était de 93,9 % pour les 37 IPDP disposant d'une garantie de l'État (capitalisation totale et partielle), et de 89 % pour les 27 IPDP régies selon le système de

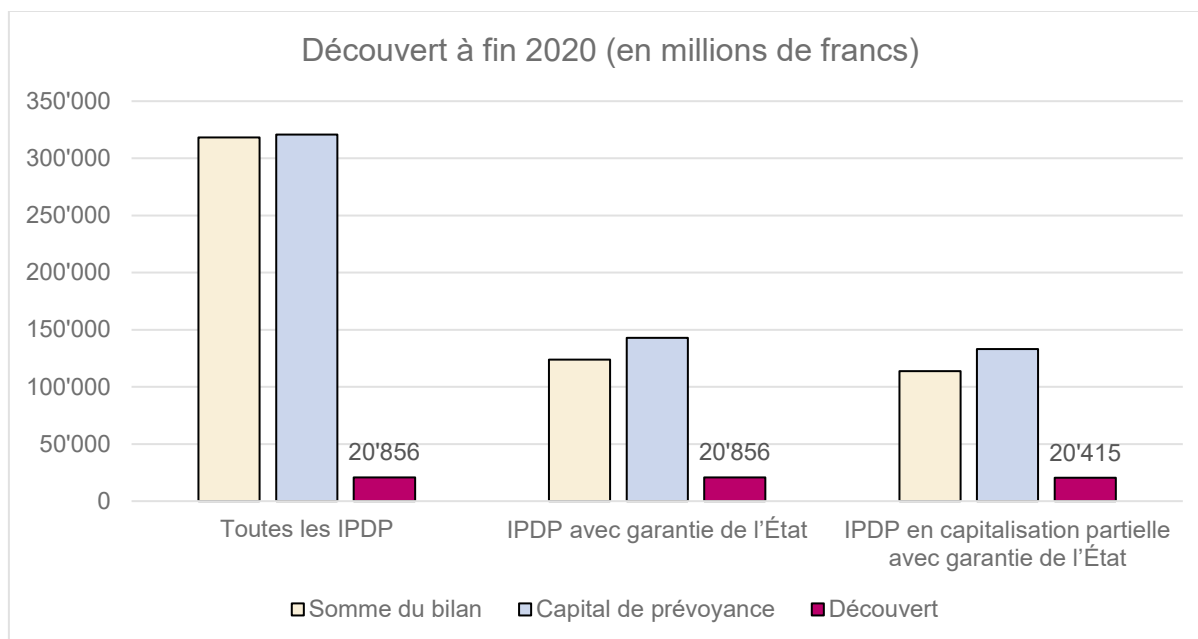
la capitalisation partielle (cf. illustration 2). L'illustration 2 ci-dessous représente à la fois le taux de couverture tel qu'il est calculé par les IPDP et le taux de couverture normalisé calculé par la CHS PP à partir des bases techniques. On entend ici par taux de couverture normalisé le fait que le taux ait été calculé en utilisant des bases techniques uniformes, notamment un taux d'intérêt technique uniforme. La faible différence entre les taux de couverture de chaque catégorie d'IPDP montre que les IPDP sont suffisamment saines sur le plan structurel pour utiliser des bases techniques réalistes, autrement dit qu'elles ne fonctionnent pas avec, en particulier, des taux d'intérêt techniques excessifs.

Illustration 2 : Taux de couverture à fin 2020



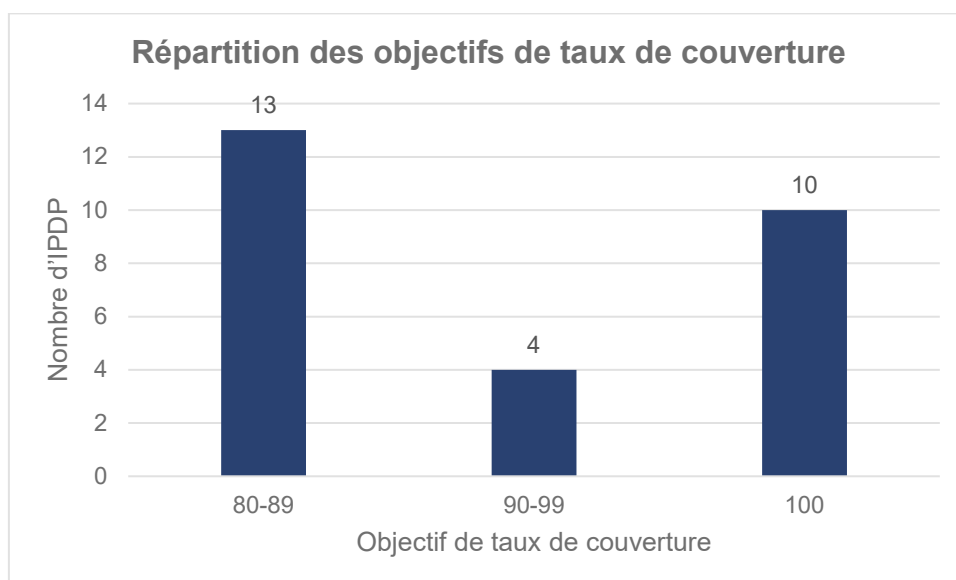
Si l'on considère la situation financière en valeur absolue (en francs), il s'avère que la quasi-totalité du découvert est imputable aux IPDP en capitalisation partielle (cf. illustration 3). Le découvert s'obtient en déduisant la somme du bilan du capital de prévoyance (capital de prévoyance des actifs et des bénéficiaires de rentes ainsi que provisions techniques). Fin 2020, le découvert total de toutes les IPDP s'élevait à 20 856 millions de francs, dont 20 415 millions de francs correspondaient aux seules IPDP en capitalisation partielle. Le capital de prévoyance total des IPDP se chiffrait à 320 659 millions de francs à fin 2020, celui des IPDP disposant d'une garantie de l'État à 142 997 millions de francs, dont 132 949 millions de francs est imputable aux IPDP en capitalisation partielle. Les IPDP en capitalisation partielle comptent une proportion de bénéficiaires de rentes dans leur effectif un peu plus élevée que la moyenne. Ainsi, la part du capital de prévoyance des bénéficiaires de rentes au capital de prévoyance des actifs et des bénéficiaires de rentes est d'environ 52 % dans les IPDP en moyenne et d'environ 55 % dans les IPDP en capitalisation partielle.

Illustration 3 : Découvert à fin 2020



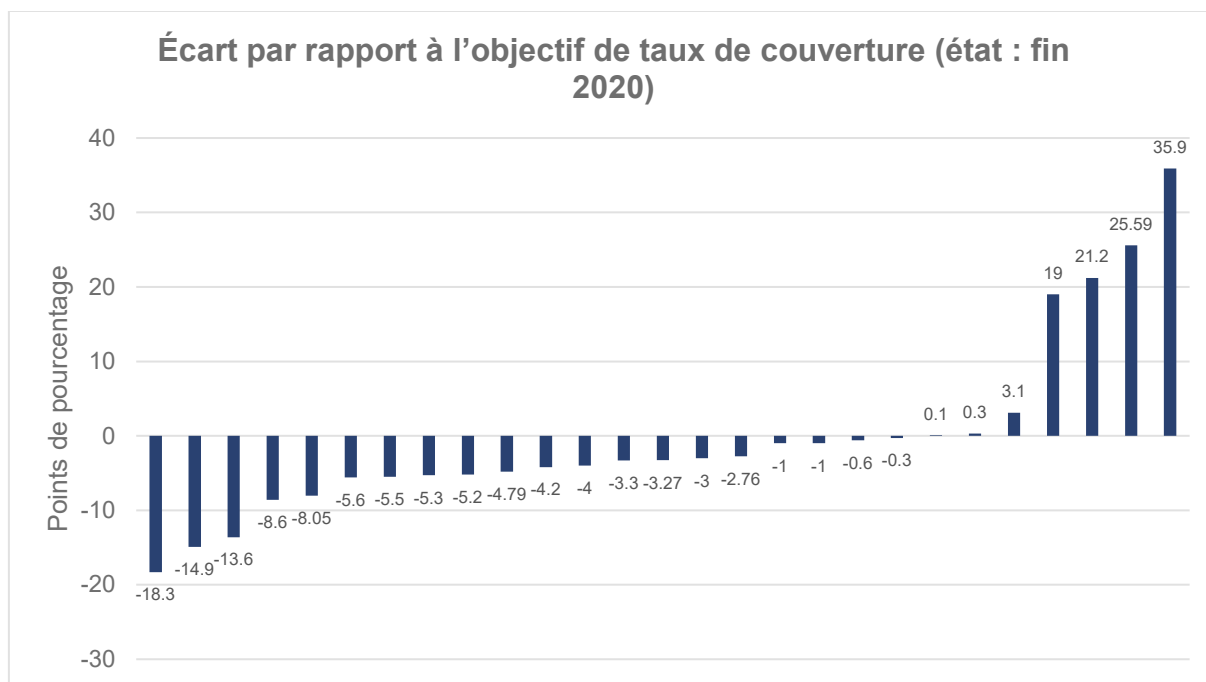
Comme mentionné dans le chapitre introductif, la loi prescrit pour les IPDP en capitalisation partielle un objectif de couverture d'au moins 80 % au 31 décembre 2051. L'illustration 4 montre que sur les 27 IPDP en capitalisation partielle, seules 10 présentent un objectif de taux de couverture de 100 %. La valeur médiane de l'objectif de taux de couverture est de 90 %.

Illustration 4 : Répartition des objectifs de taux de couverture



L'illustration 5 met en évidence la différence entre les taux de couverture à fin 2020 et l'objectif de taux de couverture au 31 décembre 2051 pour les 27 IPDP en capitalisation partielle. Les chiffres montrent que 7 IPDP en capitalisation partielle ont déjà atteint l'objectif de taux de couverture et que les écarts vers le bas sont modérés, à quelques exceptions près. La valeur médiane correspondante est de -3,3 points de pourcentage.

Illustration 5 : Écart par rapport à l'objectif de taux de couverture (état : fin 2020)

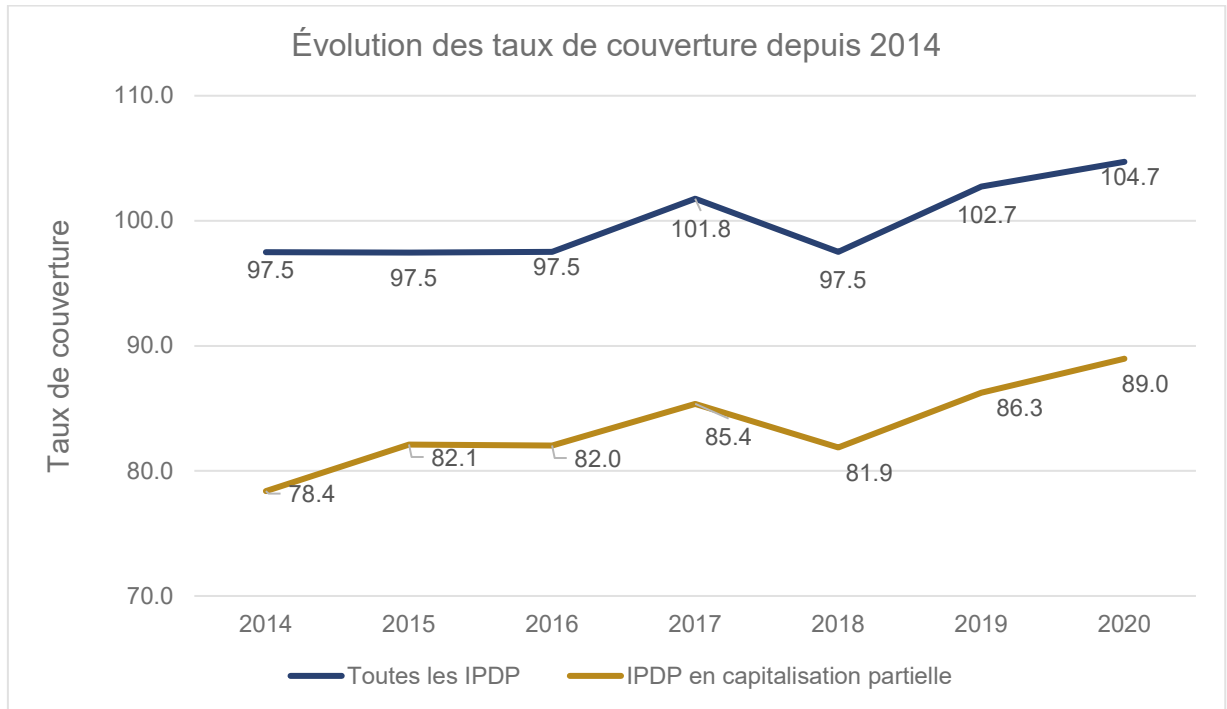


2.2 Perspectives

Pour l'année 2021, l'OFAS évalue le rendement des placements à 10,4% pour toutes les institutions de prévoyance confondues, et à 9,6% pour les institutions de prévoyance bénéficiant d'une garantie de l'État, en raison de leur stratégie de placement un peu plus défensive. Les taux de couverture devraient continuer de croître en conséquence. L'OFAS table sur une amélioration moyenne d'environ un point de pourcentage.

Pour une évaluation de la situation à moyen ou long terme, il vaut la peine de jeter un œil sur l'évolution du taux de couverture depuis 2014. Il apparaît que les IPDP en capitalisation complète tout comme celles en capitalisation partielle ont pu augmenter leur taux de couverture en dépit d'un environnement de taux défavorable (cf. illustration 6). Cette tendance positive devrait se poursuivre, notamment du fait que les IPDP ont régulièrement adapté leurs bases techniques aux conditions générales au fur et à mesure de l'évolution de ces dernières. Par exemple, le taux d'intérêt technique moyen utilisé par les IPDP a baissé, passant de 3,1 % en 2014 à 1,8 % en 2020. Toutefois, les risques devraient rester élevés. D'une part, une rapide hausse des taux d'intérêt risquerait d'entraîner des pertes comptables sur les portefeuilles d'obligations ; d'autre part, la performance du portefeuille d'actions et du portefeuille immobilier dépend fortement de l'évolution de la conjoncture.

Illustration 6 : Évolution des taux de couverture depuis 2014



3 Conclusions

Les chiffres présentés au chapitre 2 révèlent que la situation financière des IPDP a connu une évolution positive depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles de financement. Le taux de couverture moyen des IPDP s'est stabilisé à plus de 100 % et le taux de couverture moyen des IPDP en capitalisation partielle s'est amélioré de plus de 10 points de pourcentage depuis 2014, passant de 78,4 à 89 %. La quasi-totalité du découvert, qui se chiffre à environ 21 milliards de francs, est imputable aux IPDP en capitalisation partielle. Une partie de ce déficit structurel perdurera, car la majorité des IPDP régies selon ce système ne prévoit pas de recapitalisation complète.

Cette évolution positive montre que les IPDP régies selon le système de la capitalisation partielle, notamment, ont satisfait aux conditions fixées par le législateur et les autorités de surveillance. En outre, les placements évoluent favorablement. À cet égard, il faut tenir compte du fait que l'adaptation des bases techniques, en particulier l'abaissement des taux d'intérêt techniques, a entraîné des besoins en capitaux accrus. Dans ce contexte, l'évolution future des marchés financiers devrait constituer le risque majeur pour la stabilité financière des IPDP.

En résumé, l'on constate que les règles de financement des IPDP entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2012 ont fait leurs preuves et qu'aucune mesure politique ne s'impose actuellement à cet égard du point de vue du Conseil fédéral.