Financement des institutions de prévoyance de droit public

Rapport final de la Commission d'experts du 19 décembre 2006

Glossaire **4**

Condensé - Synthèse **8**

1 Situation initiale **9**

1.1 Motif justifiant l'institution d'une commission d'experts *9*

1.2 Composition de la Commission d'experts *9*

1.3 Mandat de la Commission d'experts *10*

2 Aperçu de la situation financière et juridique actuelle des institutions de prévoyance de droit public **10**

2.1 Rappel historique *10*

2.2 Situation financière *11*
2.2.1 Degré de couverture et découvert des institutions de prévoyance de droit public de la Confédération et des cantons 11
2.2.2 Causes des découverts enregistrés par les institutions de prévoyance de droit public 11
2.2.3 Evolution démographique et sociale 12

2.3 Bases légales *12*
2.3.1 Forme juridique des institutions de prévoyance 12
2.3.2 Fonction et compétences de l'organe suprême 13
2.3.3 Fondation et conception des institutions de prévoyance de droit privé 13
2.3.3.1 Acte constitutif et statuts 13
2.3.3.2 Règlements 14
2.3.4 Fondation et conception des institutions de prévoyance de droit public 14
2.3.5 Garantie de l'Etat 15
2.3.5.1 Notion et base légale 15
2.3.5.2 Inscription au bilan de la garantie de l'Etat 16
2.3.5.2.1 Présentation des comptes 16
2.3.5.2.2 Conséquences pour le rating des cantons 16
2.3.5.3 Champ d'application de la garantie 16
2.3.5.3.1 Prévoyance obligatoire et prévoyance étendue 16
2.3.5.3.2 Application aux autres employeurs affiliés 16
2.3.5.4 Obligation de verser des cotisations au Fonds de garantie 16
2.3.5.5 Liquidation partielle d'institutions de prévoyance de droit public 17

2.4 Surveillance des institutions de prévoyance de droit public *17*
2.4.1 Organisation et structure de la surveillance dans les cantons 17
2.4.1.1 Autorités cantonales de surveillance 17
2.4.1.2 Régionalisation de la surveillance 18
2.4.2 Tâches générales de la surveillance des institutions de prévoyance de droit public 18
2.4.3 Tâches particulières de la surveillance des institutions de prévoyance de droit public 19

2.5 Indépendance de l'autorité de surveillance *19*

2.6 Problèmes de la réglementation actuelle *20*
2.6.1 Indépendance insuffisante des institutions de prévoyance de droit public envers les autorités politiques 20
2.6.2 Manque de compétences de l'organe suprême 20
2.6.3 Autorité de surveillance 20

3 Objectifs des modèles de financement 20

4 Modèles de financement débattus 21

4.1 Remarques préliminaires 21

4.2 Modèles de financement mixte 21
4.2.1 Variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture 21
4.2.2 Variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture différencié 23
4.2.3 Variante basée sur la différentiation du financement selon les prestations 24
4.2.4 Aspects communs aux modèles précités 24
4.2.4.1 Fluctuations dans la pérennité 24
4.2.4.2 Notion de « fonds libres » 25
4.2.4.3 Application à des plans de prévoyance en primauté des cotisations 26
4.2.5 Atteinte des objectifs fixés 27

4.3 Modèles de financement en capitalisation 27
4.3.1 Variante du découvert gelé 27
4.3.2 Variante basée sur la capitalisation des nouveaux engagements 29
4.3.3 Variante du refinancement complet selon l'initiative Beck 30

4.4 Comparaison des charges relatives aux différentes variantes de financement 31
4.4.1 Introduction 31
4.4.2 IPDP A : Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (degré de couverture au 31.12.2005 de 73.4 %) 32
4.4.3 IPDP B : Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (degré de couverture au 31.12.2005 de 44.2 %) 33
4.4.4 Cas de deux IPDP genevoises (CIA et CEH) 34
4.4.5 Evolution des coûts selon une optique statique ou une optique dynamique 35

4.5 Influence de la durée d'amortissement 35

5 Eléments-clés pour la conception future des institutions de prévoyance de droit public 36

5.1 Modèle de financement 36

5.2 Commentaires sur la recommandation de la Commission d'experts 37
5.2.1 Pourquoi laisser le choix d'une recapitalisation complète ou non ? 37
5.2.2 Pourquoi un financement basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié ? 38
5.2.3 Pourquoi les autres systèmes de financement ont été écartés ? 38
5.2.4 Tableau synoptique des systèmes de financement 38
5.2.5 Quelles pourraient être les mesures propres à rétablir l'équilibre ? 39

5.3 Mise en œuvre du système de financement choisi 40
5.3.1 Période transitoire 40
5.3.2 Garantie de l'Etat 40
5.3.2.1 Principes généraux 40
5.3.2.2 Inscription au bilan et intérêt 41
5.3.2.3 Application de la garantie en cas de liquidation partielle 41
5.3.3 Recommandation de la Commission d'experts 41
5.3.4 Cotisations au Fonds de garantie 42
5.3.5 Cadre juridique et organisationnel 43
5.3.5.1 Considérations générales 43
5.3.5.2 Rapprochement des bases des institutions de prévoyance de droit public et de droit privé 43
5.3.5.3 Garantie et limitation de l'influence de la collectivité publique 43
5.3.5.3.1 Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'institution de prévoyance 43
5.3.5.3.2 Séparation des compétences des organes politiques de celles de l'institution de prévoyance 43
5.3.5.4 Règlements (aspects propres à chaque institution de prévoyance) 44
5.3.5.5 Responsabilité opérationnelle réservée à l'organe suprême 44
5.3.6 Tâches de l'autorité de surveillance 45
5.3.7 Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'autorité de surveillance 45

6 Conséquences économiques 46

6.1 Remarques préliminaires 46
6.1.1 Ampleur du problème des découverts 46
6.1.2 Limites de l'évaluation 48

6.2 Modularité du projet et effets stabilisateurs 48
6.2.1 Conséquences de la stabilisation initiale 48
6.2.2 Conséquences de l'incitation à la capitalisation complète 49
6.2.3 Conséquences des modes de refinancement 49
6.2.4 Conséquences d'autres modifications législatives 50
6.3 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons 51

7 Rapports avec le droit européen 52
7.1 Le droit du Conseil de l'Europe 52
7.2 Le droit de la Communauté européenne 52

8 Normes IPSAS 52

9 Bases légales 52
9.1 Modifications de la LPP 52
9.2 Modifications de la LFLP 59

10 Modification des dispositions légales 60
10.1 Modification de la LPP 60
10.2 Modifications de la LFLP 64

Glossaire

Acte législatif

Un acte législatif est une loi ou une ordonnance de la Confédération, du Canton ou de la Commune qui définit les compétences respectives du législateur/de l'exécutif et de l'institution de prévoyance de droit public. Il pose les conditions-cadre déterminantes pour l'autonomie de l'organe suprême et son domaine de responsabilité. Il est ainsi à la base de la « dépolitisation » de la prévoyance professionnelle pour les employeurs de droit public.

Autonomie de l'organisation

Elle est donnée lorsque l'organe paritaire institué dispose d'autonomie et de responsabilité dans la conduite de l'institution de prévoyance, ce qui est le cas pour les institutions de prévoyance de droit privé. Elle manque lorsque la conduite de l'institution de prévoyance est transférée à l'Etat (parlement, gouvernement, administration) et que l'organe paritaire n'a que des fonctions consultatives.

Bilan en caisse fermée

Le principe du bilan en caisse fermée consiste, d'une part, en une règle d'établissement de bilan selon laquelle les engagements existants à un moment donné pour une collectivité d'assurés sont contrebalancés par les cotisations et les recettes. D'autre part, ce principe consiste en un instrument pour la fixation du plan de financement: selon des considérations statiques, seule la collectivité d'assurés présente au jour du bilan et son évolution (modification du rapport entre assurés actifs et pensionnés) est prise en considération dans le plan de financement à moyen ou long terme, à l'exclusion d'autres aspects comme les futures nouvelles entrées et la diminution de l'effectif des assurés.

Bilan en caisse ouverte

Au contraire du principe du bilan en caisse fermée, le plan de financement en caisse ouverte ne se base pas sur une collectivité d'assurés au jour du bilan qui est statique, mais sur un effectif fictif qui intègre, outre les modifications démographiques, les nouvelles entrées également.

Capitalisation partielle

Voir Financement mixte

Créance à l'encontre de la communauté

Prétention de l'institution de prévoyance à l'encontre de la communauté pour tout ou partie du refinancement lorsque, à un certain point (p. ex. une liquidation partielle ou totale), l'institution de prévoyance n'est plus en mesure de verser les prestations promises.

Découvert pour les institutions de prévoyance de droit privé

Un découvert existe lorsqu'à la date de référence du bilan le capital actuariel de prévoyance nécessaire calculé par l'expert en prévoyance professionnelle selon des principes reconnus n'est pas couvert par la fortune de prévoyance disponible (art. 44 OPP 2).

Découvert pour les institutions de prévoyance de droit public dans un système de financement mixte

Le découvert est une part des engagements d'assurance non couverte par la fortune de prévoyance. Il peut se composer de :

- une part résultant d'un financement insuffisant des engagements d'assurance (différence entre le degré de couverture effectif et l'objectif de degré de couverture → décou-

vert technique);

- une part couverte par une garantie d'Etat (différence entre l'objectif de degré de couverture fixé légalement /réglementairement et 100 %→ autre découvert).

En cas de liquidation totale ou partielle, c'est à l'avenir la part de découvert technique résultant d'un financement insuffisant des engagements d'assurance qui peut être déduite, et non celle couverte par une garantie d'Etat.

Degré de couverture

Le degré de couverture désigne le rapport entre la fortune de prévoyance effectivement disponible et le capital de prévoyance nécessaire actuariellement pour que les engagements de l'institution de prévoyance puissent être complètement assurés.

Degré de couverture de départ

Le degré de couverture de départ correspond au degré de couverture effectif selon l'annexe à l'art. 44, al. 1, OPP 2, le cas échéant compte tenu de réserves de fluctuations de valeur et de pérennité, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Le degré de couverture de départ est établi pour l'ensemble de l'institution de prévoyance (Degré de couverture de départ global) d'une part, ainsi que pour la collectivité des assurés actifs (Degré de couverture de départ actifs) d'autre part.

Etablissement de droit public indépendant

Il a une personnalité juridique propre et répond personnellement de ses obligations. L'institution de prévoyance est séparée de l'administration générale de la communauté. Ceci n'implique pas forcément l'autonomie de l'organisation. Le droit cantonal ou communal peut prévoir que les principales compétences législatives et exécutives soient du ressort de l'Etat.

Etablissement de droit public non indépendant

Il ne jouit d'aucune personnalité juridique propre et ne peut pas être le titulaire d'une fortune propre. La fortune, ainsi que les obligations y relatives, appartiennent à l'Etat, même si l'établissement agit de manière totalement indépendante. L'autonomie de l'organisation peut toutefois être garantie. En cas de litige, ce n'est pas l'établissement mais l'Etat qui est partie au procès.

Financement en capitalisation

Les prestations de prévoyance sont préfinancées selon un plan établi où chaque génération accumule elle-même les moyens nécessaires à sa propre protection d'assurance. Toutes les prestations promises, servies ou futures, sont ainsi garanties par une réserve mathématique correspondante. (Chambre suisse des actuaires-conseils, termes techniques de la prévoyance professionnelle)

Financement en répartition

Le montant annuel est déterminé périodiquement de sorte qu'il permette de financer les prestations de prévoyance échues durant la période correspondante. Ni les rentes servies, ni les rentes futures, ne sont alors couvertes par une réserve mathématique correspondante. (Chambre suisse des actuaires-conseils, termes techniques de la prévoyance professionnelle)

Financement en répartition des

Le financement est déterminé de sorte qu'il permette de constituer la réserve mathématique de toutes les prestations échues au béné-

capitaux de couverture	fice des nouveaux rentiers (p. ex. rentes, adaptations au renchérissement) durant la période. Dans son utilisation basique, il n'est pas constitué de réserve mathématique selon un plan établi pour les assurés actifs. (Chambre suisse des actuaires-conseils, termes techniques de la prévoyance professionnelle)
Financement mixte	Le modèle de financement d'une institution de prévoyance basé proportionnellement tant sur le financement en capitalisation que sur le financement en répartition.
Garantie d'Etat	Garantie accordée par la communauté pour les prestations (y c. les prestations de libre passage) d'une institution de prévoyance. Elle engendre l'obligation de verser les prestations pour la communauté lorsque l'institution de prévoyance n'est plus en mesure de les fournir ou qu'une partie de l'effectif des assurés quitte l'institution de prévoyance dans le cadre d'une liquidation partielle. La garantie s'étend à la partie obligatoire et sur-obligatoire de l'assurance. Elle vaut pour toute l'institution de prévoyance et donc en particulier aussi pour des employeurs externes, lorsque l'affiliation d'autres collectivités est prévue par un acte législatif de droit public. Afin de restreindre la responsabilité de la communauté, ledit acte législatif peut prévoir qu'un employeur externe doive être complètement capitalisé ou que, à l'échéance de la garantie, les coûts puissent être proportionnellement mis à charge de l'employeur externe. Jusqu'à l'échéance, la garantie d'Etat constitue, envers l'institution de prévoyance, un *engagement conditionnel* ne portant pas intérêt. Celui-ci ne doit pas être porté au bilan de la communauté comme dette portant intérêts et, symétriquement, ne doit pas être inscrit comme créance au bilan de l'institution de prévoyance. Ce n'est qu'à l'échéance que l'engagement conditionnel devient une dette de la communauté portant intérêts et inscrite à son bilan, ainsi qu'une créance de l'institution de prévoyance inscrite à son bilan.
Garantie en cas de besoin	L'Etat prend en charge les prestations d'assurance et les prestations de sortie lorsque l'institution de prévoyance, lors d'un cas d'assurance, resp. en cas de sortie, n'est plus en mesure de les servir.
Objectif de degré de couverture pour les institutions de prévoyance de droit public dans un système de financement mixte	Pour les institutions de prévoyance de droit public, l'objectif de degré de couverture correspond à la part des engagements d'assurance devant être couverte par la fortune de prévoyance réellement disponible. Celui-ci peut être défini par un acte législatif de droit public ou dans un règlement approuvé par la communauté.
Pérennité	Le maintien de la collectivité d'assurés actifs est assuré sur le long terme, car des communautés telles que la Confédération, les Cantons ou les Communes sont destinées à durer sur le long terme.
Provisions techniques	Les provisions techniques servent au préfinancement, selon le plan prévu, des coûts futurs pouvant résulter de l'augmentation de la longévité ou de la modification des paramètres techniques d'une part, ainsi qu'au nivellement de fluctuations dans l'évolution du

	risque d’autre part.
Refinancement	La communauté couvre la différence entre le capital de prévoyance actuariel (y c. les renforcements nécessaires) entrant en considération et la fortune de prévoyance correspondante. Ceci peut advenir par exemple lors de la sortie d’une collectivité d’assurés ou en cas de retrait de la garantie d’Etat de la part de la communauté.
Réserve de pérennité	Il s’agit d’une réserve pour institutions de prévoyance avec un système de financement mixte servant à niveler les fluctuations prévisibles des coûts pour des raisons démographiques.
Réserve de fluctuations de valeur	La réserve de fluctuations de valeur est constituée pour les risques de marché spécifiques servant de base aux placements afin de pouvoir garantir durablement que les promesses de prestations sont remplies.

Condensé - Synthèse

La Commission d'experts a examiné les modèles de financement envisageables pour les institutions de prévoyance de droit public (IPDP) en vertu de l'initiative parlementaire Beck, qui postule l'application du principe de capitalisation complète à toutes les IPDP. Elle s'est également fondée sur une motion de la CSSS-CE relative à l'assainissement des caisses de pension publiques. Elle propose un modèle de financement qui puisse s'adapter aux différents contextes dans lesquels évoluent les IPDP garanties par l'Etat. Elle tient ainsi compte du fait que plus de la moitié de ces institutions de prévoyance présentent aujourd'hui un degré de couverture égal ou supérieur à 100 %, mais aussi que plusieurs d'entre elles, comptant des effectifs relativement importants, affichent un degré de couverture bas et devraient faire face, dans l'hypothèse d'une capitalisation complète, à des surcoûts insupportables, même si un délai de transition très long leur était accordé. Selon le modèle proposé, les IPDP qui présentent à un jour de référence donné un degré de couverture supérieur à 100 % et qui sont donc entièrement capitalisées doivent obligatoirement passer au principe de capitalisation complète. Seules les institutions de prévoyance dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % au jour de référence peuvent continuer à appliquer le principe de capitalisation partielle, avec le consentement de l'autorité de surveillance et à des conditions plus strictes. Cette autorisation sera subordonnée à la garantie de l'Etat et à un plan de financement qui garantisse à long terme l'équilibre financier de l'institution. L'autorité de surveillance compétente doit vérifier le respect de ce plan.

Afin de déterminer le modèle de financement qui lui sera applicable, chaque IPDP fixera le degré de couverture déterminant (degré de couverture initial) au jour de référence sur la base des recommandations de l'expert en prévoyance professionnelle, les engagements de retraite devant être couverts à 100 %. Ce degré de couverture initial est fixé pour toute l'institution (degré de couverture initial global) et pour les assurés actifs (degré de couverture initial des actifs). Ultérieurement, ces deux taux devront toujours être égaux ou supérieurs aux taux déterminés le jour de référence. S'ils sont inférieurs, l'institution de prévoyance devra adopter des mesures d'assainissement, comme le font les institutions de droit privé.

Dans toute la mesure du possible, il s'agira d'aligner les institutions de prévoyance de droit public sur les institutions de prévoyance de droit privé. Si certains principes fondamentaux de la prévoyance (financement ou prestations) pourront être fixés dans un acte législatif, l'institution de prévoyance devra en revanche être détachée de la structure de l'administration sur les plans juridique, organisationnel et financier. Son organe suprême devra jouir d'une autonomie aussi vaste que possible et être ainsi soustrait aux influences politiques, de sorte qu'il puisse répondre de l'équilibre financier de la caisse. En contrepartie, la responsabilité de la collectivité publique représentée par la garantie de l'Etat est précisée et limitée.

Des prescriptions plus strictes ayant trait aux mesures d'assainissement et à la liquidation partielle, visant à terme un régime davantage axé sur la capitalisation, devront s'appliquer à l'avenir aux IPDP fonctionnant sur le modèle de la liquidation partielle.

1 Situation initiale

1.1 Motif justifiant l'institution d'une commission d'experts

Lors du débat sur le taux minimal et le découvert des institutions de prévoyance, le Conseil fédéral a adopté le 24 août 2004 un train de mesures dont l'objectif est de pouvoir identifier plus tôt les effets de situations semblables sur la prévoyance professionnelle. Dans une première étape, il s'agissait de revoir la surveillance matérielle et structurelle des institutions de prévoyance[1]. Dans une seconde étape, le Conseil fédéral entendait analyser le financement des IPDP.

La question du financement des IPDP est au cœur de la motion transformée en postulat « Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques » de la CSSS-CE (03.3578) et de l'initiative parlementaire « LPP. Abrogation de l'art. 69, al. 2 » de Serge Beck (03.432, ci-après « Initiative Beck »).

Lors de l'examen des deux interventions parlementaires susmentionnées, la CSSS-CN a délégué à sa sous-commission LPP l'analyse approfondie des questions ayant trait au financement des IPDP. 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 devrait être poursuivie : le refinancement intégral des IPDP (dans le sens de l'initiative Beck) et l'inscription d'un objectif de couverture dans les règlements des IPDP. L'administration ayant ensuite présenté les conséquences financières des deux modèles dans un rapport[2] et le DFI ayant décidé de nommer une commission d'experts sur ce sujet, la sous-commission LPP a suspendu ses travaux jusqu'à la fin octobre 2006. Lors de sa séance du 27 octobre 2006, elle a pris acte des résultats intermédiaires des travaux de la Commission d'experts « Financement des institutions de prévoyance de droit public ». Si elle a considéré que le modèle de financement présenté au chiffre 5 du présent rapport méritait une étude approfondie, elle a néanmoins souhaité, pour faire un tour d'horizon complet de la situation, que les modèles de financement suivants soient aussi analysés :

- modèle ASIP avec un objectif de couverture de 80 % et une progression annuelle prescrite de l'objectif de couverture de chaque institution (cf. le ch. 5.2.3) ;
- modèle du découvert gelé, compte tenu de l'influence de l'évolution des salaires et des prix sur le découvert gelé lors des périodes de haute et basse conjoncture. La Commission d'experts a certes abordé le modèle du découvert gelé (cf. ch. 4.3.1), mais n'en a pas étudié les aspects spécifiques en raison de la complexité des calculs requis et des contraintes temporelles ;
- régime spécial pour les institutions de prévoyance ayant un degré de couverture très bas (cf. ch. 5.2.1).

Il est également mentionné les possibilités de financement et d'économie qui augmentent le degré de couverture (cf. ch. 5.2.5);

La Commission d'experts a fait siens les vœux de la sous-commission et a vérifié, dans la mesure du possible, s'ils concordaient avec les objectifs qu'elle estime qu'il faut assigner pour des raisons techniques à tout système de financement des IPDP (cf. ch. 3.).

1.2 Composition de la Commission d'experts

La Commission d'experts comprenait les membres suivants :

Président : **Jürg Brechbühl**, lic. en droit, associé d'allea Ltd ;

---

[1] La proposition d'optimisation de la surveillance dans la prévoyance a été mise en consultation le 5 juillet 2006.

[2] Rapport concernant les conséquences financières de la mise en oeuvre de l'initiative parlementaire Beck et du modèle de l'ASIP à l'attention de la sous-commission LPP de la CSSS-CN, mars 2006.

Vice-président : **Anton Streit**, lic. sc. nat., expert diplômé en assurances de pension, actuaire ASA, représentant de l'Office fédéral des assurances sociales ;

Membres de la Commission d'experts :
- **Stephan Gerber**, lic. sc. nat., expert diplômé en assurances de pension, actuaire ASA, représentant de la Chambre suisse des actuaires-conseils ;
- **Roland Sauter**, lic. sc. pol., expert-comptable diplômé, représentant de la Chambre fiduciaire ;
- **Donald Desax**, lic. en droit., représentant de l'Association suisse d'assurances ;
- **Claude-Victor Comte**, lic. en droit, représentant de l'ASIP ;
- **Bernhard Kramer**, avocat, représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux ;
- **Hans Rudolf Schuppisser**, Dr sc. écon., représentant de l'Union patronale suisse ;
- **Christina Ruggli-Wüest**, Dr en droit, avocate, représentante de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations ;
- **Jacques-André Schneider**, Dr en droit, avocat, représentant de l'Union syndicale suisse ;
- **Kurt Stalder**, lic. sc. écon., représentant de la Conférence des directeurs cantonaux des finances ;
- **Armin Braun**, lic. en droit, représentant de la Commission de l'ASIP Institutions de prévoyance de droit public ;
- **Juan F. Gut**, lic. sc. pol., directeur, représentant du Département fédéral des finances.

Le secrétariat de la Commission a été tenu par l'Office fédéral des assurances sociales.

1.3 Mandat de la Commission d'experts

Les travaux de la Commission d'experts se sont fondés sur les documents suivants :

- arrêté du Conseil fédéral du 24 août 2004, qui en fixe les objectifs dans la perspective de l'assainissement des IPDP conformément à la motion de la CSSS-CE transformée en postulat « Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques » (03.3578) ;
- concept de restructuration de la surveillance et de la haute surveillance élaboré par la Commission d'experts « Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle » (dirigée par le Pr Raymond Schmutz).

La Commission devait, pour la fin 2006, élaborer un projet de loi qui porte sur la limitation des garanties de droit public et sur les découverts admis en comparaison avec la capitalisation complète. Reprenant l'esprit de l'initiative parlementaire Beck (03.432, LPP. Abrogation de l'art. 69, al. 2) et de la motion « Mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques » (03.3578), elle devait analyser la variante du refinancement complet, celle de l'objectif de couverture (obligeant la caisse de pension à prendre des mesures d'assainissement s'il n'est pas atteint) et d'autres mesures appropriées.

2 Aperçu de la situation financière et juridique actuelle des institutions de prévoyance de droit public

2.1 Rappel historique

La LPP, qui introduisait le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, a été conçue de sorte que les institutions de prévoyance existantes pourraient s'y adapter sans trop de difficultés. Le législateur a notamment tenu compte du fait que de nombreuses IPDP n'appliquaient pas un système de capitalisation pure, mais un régime de financement mixte, en faisant appel à la pérennité et à la garantie des pouvoirs publics.

Le message concernant la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité a ratifié ce statut spécial des IPDP. En invoquant le fait que le risque de liquidation de ces institutions peut être écarté, le législateur a proposé que ces institutions puissent

continuer à être gérées selon le principe de la caisse ouverte, c'est-à-dire que les futures admissions d'assurés peuvent être prises en compte lors de la détermination du mode de financement. Le message a aussi indiqué textuellement qu'un système de financement mixte peut être appliqué à ces institutions, dont on n'exigerait pas qu'elles changent de système de financement.

Alors que de nombreux articles de la loi ont été complètement modifiés lors des délibérations parlementaires qui ont duré plusieurs années, l'art. en question (l'art. 69, al. 2, actuellement) est resté inchangé, exception faite d'une petite précision[3].

2.2 Situation financière

2.2.1 Degré de couverture et découvert des institutions de prévoyance de droit public de la Confédération et des cantons

Le tableau ci-après dresse l'état à fin 2005 des IPDP bénéficiant d'une garantie de la corporation de droit public y relative :

Degré de couverture en %	Nombre d'IP	Fortune en mio. fr.	Découvert en mio. fr.	Assurés actifs	Bénéficiaires de rentes
>110	21	5'583	-	18'329	6'101
106-110	7	36'439	-	85'623	55'907
100-105	14	11'512	-	44'043	15'302
96-99	9	21'259	502	69'960	24'658
91-95	3	7'643	798	29'082	10'710
81-90	10	19'167	2'825	87'253	28'935
71-80	6	22'223	6'669	82'780	39'156
61-70	4	6'456	2'825	30'279	12'893
51-60	2	1'097	787	6'105	2'390
<=50	3	1'522	1'922	9'642	5'336
Total	79	132'901	16'328	463'096	201'388

A ce propos, la Commission d'experts relève que la majorité des IPDP est, soit complètement capitalisée (degré de couverture au moins de 100 %), soit presque complètement capitalisée (degré de couverture entre 90 % et 100 %). Les IPDP ne remplissant pas ces critères sont, numériquement, une minorité (25 sur 79), mais les découverts y relatifs sont toutefois très importants (plus de 15 milliards de francs). De surcroît, près d'un assuré sur deux appartient à une IPDP dont le degré de couverture est inférieur à 90 %.

Il faut toutefois relever que le degré de couverture dépend fortement du taux d'intérêt technique choisi par l'IPDP, ainsi que, dans une moindre mesure, des tables de mortalité utilisées. En conséquence, une comparaison des degrés de couverture est néanmoins sujette à appréciation.

2.2.2 Causes des découverts enregistrés par les institutions de prévoyance de droit public

Par rapport au financement en capitalisation, les causes des découverts varient fortement d'une IPDP à l'autre et sont désormais difficilement différenciables dans le cas concret. Outre le choix délibéré d'un mode de financement mixte, 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

[3] La formulation « déroger au principe de la caisse fermée » a été remplacée par celle de « déroger au principe du bilan en caisse fermée ».

en règle générale un mécanisme d'adaptation salariale. Les cotisations de l'employeur nécessaires à ce rachat n'ont pas toujours été payées. Les caisses ont parfois aussi renoncé à percevoir des assurés des cotisations servant au refinancement.

- **Part élevée de prestations d'invalidité**

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

Naguère encore – et même aujourd'hui dans certains cas – les IPDP proposaient des solutions généreuses pour la retraite anticipée qui n'étaient pas ou ne sont pas suffisamment financées. La même observation s'applique à la compensation de l'effet du renchérissement sur les rentes.

- **Entrée en vigueur de la loi sur le libre passage le 1er janvier 1995**

Le libre passage intégral introduit par la LFLP a aussi concerné les IPDP et mis fin à la possibilité de réaliser des gains de mutation plus ou moins élevés à la sortie d'un assuré. L'entrée en vigueur de la loi s'est traduite par une augmentation des engagements de ces institutions.

- **Pertes boursières**

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 boursière 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 perte supplémentaires.

2.2.3 Evolution démographique et sociale

Aucune considération 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. De la sorte, la pérennité n'est plus garantie dans la même mesure que par le passé. Il ne faut pas oublier non plus la tendance à la privatisation. Un système de financement à 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.

2.3 Bases légales

En vertu de l'art. 113 de la Constitution fédérale[4], la législation et l'organisation de la prévoyance professionnelle sont du ressort de la Confédération, les institutions de prévoyance devant satisfaire aux exigences minimales fixées par le droit fédéral (art. 113, al. 4, Cst). Les dispositions de droit cantonal ne sont pas réservées.

Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral, la Confédération leur laissant une marge de manœuvre aussi large que possible et tenant également compte de la charge financière que cette mise en œuvre suppose pour eux[5].

2.3.1 Forme juridique des institutions de prévoyance

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 ou d'une fondation[6] de droit public[7]. Si l'institution de prévoyance est un établissement de droit public

[4] Cst., RS 101.
[5] Art. 46 Cst.

non autonome, elle fait partie de l'administration. La collectivité peut en confier la gestion à différentes unités administratives. Dans le canton de St-Gall, c'est ainsi l'office du personnel qui assume la gestion actuarielle de la Caisse d'assurance et l'office de la gestion patrimoniale qui s'occupe de la gestion de fortune[8]. 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.

2.3.2 Fonction et compétences de l'organe suprême

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.), de sorte que l'organe suprême n'a aucun pouvoir de décision et n'exerce pas à proprement parler de fonction d'organe. 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 même en cas de refus de l'approbation de la modification du règlement.[9]

2.3.3 Fondation et conception des institutions de prévoyance de droit privé

2.3.3.1 Acte constitutif 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.

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[10]. Il en va de même pour la création d'une société coopérative.

---

6 Comme la Caisse de retraite de la ville de Zurich.

7 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 degré de couverture atteindra 100 %).

8 Art. 89 de l'ordonnance sur la Caisse d'assurance du personnel du canton de St-Gall.

9 Cf., p.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 celle-ci ou celui-ci 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 en péril.

10 Hans-Ulrich Stauffer, Berufliche Vorsorge, p. 487.

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[11].

2.3.3.2 Règlements

C'est le règlement qui régit les aspects concrets de la prévoyance, et en particulier les prestations et leur financement. Le règlement est adopté par l'organe suprême de l'institution de prévoyance, dont la composition est paritaire. Cet organe a un pouvoir de réglementation unilatéral, uniquement limité en faveur de l'employeur par l'art. 66, al. 1, LPP : celui-ci ne peut être contraint de verser des cotisations supérieures à celles des salariés[12]. Pour le reste, la LPP n'accorde à l'employeur aucune possibilité d'exercer une influence directe sur la teneur du règlement[13], même si certains règlements contiennent parfois des dispositions qui soumettent les modifications du salaire coordonné à l'approbation de l'employeur.

2.3.4 Fondation et conception des institutions de prévoyance de droit public

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 corporation de droit public est libre de choisir le niveau législatif auquel elle entend régir l'institution et la procédure qu'elle entend appliquer[14]. Les éléments fondamentaux de la prévoyance peuvent également être inscrits dans le droit du personnel[15]. De la sorte, la LPP limite aussi les compétences de l'organe suprême des IPDP. Si les dispositions ad hoc sont édictées par la corporation, 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 est en principe aussi possible que la corporation de droit public confie la surveillance de l'IPDP ou des IPDP non à l'autorité de surveillance mais à une autre autorité[16].

Les IPDP ont elles aussi des règlements. C'est uniquement le droit applicable de la Confédération, des cantons et 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 corporation 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 institutions de prévoyance de droit public 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 corporation de droit public garantisse les prestations (cf. ch. 2.3.5).

---

[11] Art. 11, al. 2, LPP.

[12] En vertu de l'art. 65d, al. 3, let. a, en lien 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.

[13] Le droit de résiliation de l'employeur est le contre-poids au 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).

[14] Hans Michael Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, § 2 N 113.

[15] 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.

[16] 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.

2.3.5 Garantie de l'Etat

2.3.5.1 Notion et base légale

La garantie des prestations d'une IPDP fournie par la corporation de droit public (garantie de l'Etat) est actuellement requise pour gérer cette institution selon le principe de la capitalisation partielle (art. 45, al. 1, OPP 2) et, de même que l'approbation de l'autorité de surveillance, pour déroger au principe du bilan en caisse fermée (art. 69, al. 2, LPP). Actuellement, ni la loi ni les ordonnances ne précisent la figure 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 corporation 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 délie 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 ni ne leur confère de capacité de risque absolue[17].

Actuellement, la garantie de l'Etat est une des conditions auxquelles l'autorité de surveillance accorde à l'institution de prévoyance l'autorisation de dresser le bilan en caisse ouverte. Toutefois, la disposition légale n'a plus de prise sur la réalité dans la mesure où cette garantie est importante avant tout pour gérer une caisse selon le principe de capitalisation partielle et non pas pour établir le bilan en caisse ouverte[18].

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, l'on ne vérifie toutefois guère l'existence de cette condition ou alors seulement de façon sommaire. Du point de vue formel, la garantie doit être inscrite dans un acte législatif de la corporation de droit public (il s'agit en règle générale d'une loi cantonale ou d'un acte législatif communal[19]). 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[20] : ces institutions de prévoyance n'ayant pas de personnalité juridique propre, elles font partie de la corporation de droit public qui accorde automatiquement une garantie pour l'ensemble des prestations[21], peu importe qu'une comptabilité séparée soit 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 est à la base.

---

[17] Rapport du 20 décembre 2004 de la commission d'enquête parlementaire du canton de Bâle-Ville relatif aux événements de la Caisse de retraite du personnel de l'Etat de Bâle et d'autres fonds gérés par l'Administration des finances, p. 50.

[18] PRASA Hewitt, Etude du refinancement des institutions de prévoyance de droit public, décembre 2003, p. 4 (cité ci-dessous comme PRASA, p.).

[19] P.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.

[20] 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 la Caisse d'assurance du personnel de l'Etat, p. 6.

[21] PRASA, p. 10.

2.3.5.2 Inscription au bilan de la garantie de l'Etat

2.3.5.2.1 Présentation des comptes

En vertu des dispositions actuelles – et, probablement, des dispositions futures, la garantie de l'Etat doit être comptabilisée comme engagement conditionnel hors bilan (dans l'annexe au bilan) tant qu'elle n'est pas mise à contribution.

2.3.5.2.2 Conséquences pour le rating des cantons

L'inscription de la garantie de l'Etat en tant qu'engagement conditionnel dans les modèles de financement à capitalisation partielle n'aurait selon toute vraisemblance aucune conséquence négative sur le rating des cantons. Aujourd'hui déjà, les agences de notation retiennent non seulement l'endettement porté au bilan du canton, mais aussi la totalité de la somme dont le canton devrait s'acquitter si la garantie était mise à contribution. En revanche, le refinancement des IPDP aurait des conséquences positives sur le rating des cantons et des communes, qui pourraient se procurer des fonds à des taux inférieurs.

2.3.5.3 Champ d'application de la garantie

2.3.5.3.1 Prévoyance obligatoire et prévoyance étendue

Le principe veut que les prestations LPP soient garanties (art. 45, al. 2, OPP 2). Toutefois, les IPDP qui dérogent au principe du bilan en caisse fermée ne doivent pas déduire de découverts techniques des prestations de sortie servies 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 à la teneur de l'art. 45, al. 2, OPP 2, pour la prévoyance étendue.

2.3.5.3.2 Application aux autres employeurs affiliés

Outre l'administration proprement dite, d'autres employeurs qui sont liés à la corporation de droit public par un mandat de prestations, qui perçoivent des subventions de celle-ci ou encore qui n'ont aucun lien avec celle-ci peuvent s'affilier aux IPDP. Il y a aussi le cas de personnes juridiques (sociétés anonymes ou coopératives) dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent une participation déterminante (comme les hôpitaux ayant un mandat de prestations). L'on peut en outre envisager l'affiliation d'autres corporations de droit public (comme les communes qui s'affilient à l'institution de prévoyance du personnel cantonal). Dans ces cas, la garantie s'étend aux autres employeurs affiliés.

2.3.5.4 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[22] : si elles sont insolvables, leurs prestations sont garanties tant par la corporation 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)[23]. Bien que la loi ne régisse 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

[22] PRASA, p. 10.
[23] 2006 : 116 100 francs.

de garantie sera tenu de verser des prestations à une IPDP surtout au cas où une corporation de droit public deviendrait insolvable.

2.3.5.5 Liquidation partielle d'institutions de prévoyance de droit public

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 degré de couverture venait à baisser considérablement, rendant nécessaires des mesures d'assainissement, 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 dans ce cas 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 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, al. 2, LFLP). PRASA[24] estime que, dans la pratique, le découvert est :

- soit assumé par l'institution de prévoyance, de sorte que le découvert à la charge des assurés restants augmente. Il reste cependant à savoir si une telle solution n'enfreint pas le principe de l'égalité de traitement (art. 53d LPP)[25] ;
- soit supporté par une entité externe, comme l'institution qui a pris la décision menant à la sortie.

2.4 Surveillance des institutions de prévoyance de droit public

2.4.1 Organisation et structure de la surveillance dans les cantons

2.4.1.1 Autorités cantonales de surveillance

Dans sa teneur actuelle, le droit ne prévoit pas de solution spéciale pour la surveillance des IPDP, c'est-à-dire qu'il n'institue pas d'autorité différente pour les institutions de prévoyance de droit public et pour celles de droit privé (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, le droit fédéral, tant dans la loi que dans ses ordonnances, reste muet 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. Pour ce qui est de l'exécution de la surveillance, l'art. 1 de l'OPP 1 se borne à prescrire qu'un seul service central doit remplir dans chaque canton la fonction d'autorité de surveillance. Les cantons peuvent donc exercer leur autonomie constitutionnelle pour décider à quelle unité de leur administration ils veulent rattacher l'autorité de surveillance LPP. 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), de sorte 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.

[24] PRASA, p.12.
[25] Cf. Jacques-André Schneider, Caisses de pensions publiques: garantie étatique et modification du plan de prestations in SVZ 68 (2000), p. 65 ss.

2.4.1.2 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 1er 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[26]. Composé de membres des gouvernements cantonaux, le conseil du concordat accorde à l'établissement un mandat de prestation avec enveloppe budgétaire, pour une période de quatre ans en général, ce mandat de prestation devant être approuvé par tous les gouvernements cantonaux concernés.[27] Ses activités sont financées par des émoluments.[28]

Une structure semblable, en cours de constitution en Suisse orientale, regroupera les cantons de St-Gall, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Thurgovie, de Glaris et des Grisons. Selon toute vraisemblance, l'autorité de surveillance de la Suisse orientale entrera en fonctionnement le 1er janvier 2008. Avec effet au 1er janvier 2007, la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle ayant leur siège dans le canton de Schaffhouse sera transmise au canton de Zurich[29]. Etant donné que les efforts de régionalisation n'ont pour l'instant guère avancé en Suisse romande ni en Suisse du Nord-Ouest, il a été proposé, dans le projet de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle mis en consultation, d'inscrire des incitations qui accélèreraient la régionalisation de la surveillance. Il est incontestable que cette démarche de régionalisation constituerait un premier pas vers une plus grande autonomie des autorités de surveillance LPP envers les autorités politiques cantonales.

2.4.2 Tâches générales de la surveillance des institutions de prévoyance de droit public

En principe, l'autorité de surveillance exerce les mêmes fonctions dans la surveillance des institutions de prévoyance de droit public que dans celle des institutions de prévoyance de droit privé[30]. Les premières sont d'ailleurs soumises en règle générale aux mêmes autorités de surveillance que les secondes[31].

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 accomplir ses fonctions. Le contrôle comptable des IPDP cantonales est parfois exercé par les services cantonaux de contrôle des finances, ce qui peut être problématique dans le cas des IPDP communales en raison du manque d'autonomie et de compétences spécialisées.[32] Pour cette raison, la Commission d'experts « Réforme structurelle » a recommandé de ne plus admettre les organes cantonaux ou communaux de contrôle des finances en qualité d'organe de révision, ce qui requiert l'abrogation de l'art. 33, let. b, OPP 2.[33]

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 CNA et la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA) – sont soumises à la surveillance exercée par une autorité fédérale, par l'OFAS dans le cas concret.[34]

---

[26] Concordat du 19 avril 2004 relatif à la surveillance LPP et des fondations en Suisse centrale, art. 1.
[27] Cf. art. 5, art. 6, let. b, et art. 13 du Concordat du 19 avril 2004 ; Concordat des cantons de Suisse orientale, réglementation intercantonale.
[28] Cf. art. 19 du Concordat du 19 avril 2004.
[29] Feuille officielle du canton de Schaffhouse, nº 37, p. 1245.
[30] Cf. art. 48 LPP en lien avec l'art. 11 OPP 1, art. 62 LPP et art. 84 CC.
[31] Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, thèse, Bâle, 1992, p. 107.
[32] Cf.art. 33, let. b, OPP 2 et Ruggli, op. cit., p. 108 en haut.
[33] Rapport de la Commission d'experts « Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle », p. 27; cf. le rapport du Conseil fédéral du 5 juillet 2006mis en consultation, p. 14.
[34] Cf. art. 3, al. 1, let. b, OPP 1.

2.4.3 Tâches particulières de la surveillance des institutions de prévoyance de droit public

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[35], 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 articles 61 ss. LPP prescrivent une surveillance globale exercée par l'autorité de surveillance[36] ;
- Elle a la compétence d'autoriser les systèmes de financement mixte 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 corporation de droit public (Confédération, canton ou commune) garantit les prestations LPP.[37] 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.[38]
- Elle peut autoriser un découvert temporaire d'une IPDP non garantie par l'Etat, pour autant que les conditions de l'art. 65c LPP soient remplies.[39]
- Lorsqu'elle examine le respect de la parité, l'autorité de surveillance doit tenir compte du fait que l'organe paritaire d'une IPDP a uniquement le droit d'être consulté lors de l'adoption des dispositions réglementaires (art. 51, al. 5, LPP)[40].

2.5 Indépendance de l'autorité de surveillance

Il y a lieu de poser la question de l'indépendance d'une autorité de surveillance LPP rattachée à une administration cantonale envers le Conseil d'Etat ou le chef du département ou de la direction dont elle dépend du point de vue administratif. L'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.

Dans son rapport final de décembre 2005, la commission d'experts « Réforme structurelle » a proposé de modifier l'art. 61, al. 3, LPP de sorte que l'autorité de surveillance compétente en vertu de l'al. 1, soit indépendante sur le plan juridique, financier et administratif.[41]

Le commentaire[42] 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. La formulation proposée de l'art. 61, al. 3, LPP laisse cependant au législateur cantonal une certaine liberté d'appréciation quant aux moyens permettant de délimiter cette autonomie, en particulier, dans les domaines tels que l'obligation de rapporter sur l'exercice de la surveillance, l'approbation de la nomination des personnes responsables, la rémunération du personnel, la manière de fixer les émoluments, ainsi que les formes juridiques envisageables pour l'autorité décentralisée.

---

[35] Ruggli, op. cit., p. 108.
[36] Ruggli, op. cit., p. 108.
[37] Cf. art. 69, al. 2, LPP et art. 45 OPP 2.
[38] Ruggli, op. cit., p. 109.
[39] Cf. art. 44, al. 2, OPP 2
[40] Cf. Ruggli, op. cit., p. 110.
[41] Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, rapport du Conseil fédéral mis en consultation le 5 juillet 2006, p. 46.
[42] Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, rapport du Conseil fédéral mis en consultation le 5 juillet 2006, p. 28 ss.

Lors de la procédure de consultation, l'on a demandé à cet égard que les cantons ne puissent pas surveiller leurs institutions de prévoyance.

2.6 Problèmes de la réglementation actuelle

2.6.1 Indépendance insuffisante des institutions de prévoyance de droit public envers les autorités politiques

La Confédération, les cantons et les communes ont la possibilité d'édicter par un acte juridique les principales dispositions des institutions de prévoyance. De la sorte, elles peuvent exercer sur celles-ci des influences interdites à un employeur de droit privé. Le droit en vigueur donne notamment aux corporations 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'institution de prévoyance 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[43]. Dans ces circonstances, il peut toujours se produire des conflits d'intérêts et les placements de l'institution de prévoyance peuvent se voir influencer par ces critères étrangers à la gestion proprement dite[44].

L'absence de limites claires entre les compétences de l'institution de prévoyance et celles de l'employeur peut aussi avoir des effets indésirables sur la corporation de droit public en sa qualité d'employeur[45].

2.6.2 Manque de compétences de l'organe suprême

Lorsque l'organe suprême d'une institution de prévoyance a uniquement le droit d'être consulté et, éventuellement, celui de soumettre des propositions et que tant les cotisations que les prestations sont régies par un acte législatif de la corporation de droit public, éventuellement soumis à un référendum, l'assainissement ou le refinancement de l'institution peut en devenir considérablement plus difficile.

2.6.3 Autorité de surveillance

La surveillance est plus difficile lorsque l'autorité de surveillance est une unité administrative de la corporation de droit public (appartenant peut-être au même département) dont il faut surveiller l'institution de prévoyance[46]. 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 institution de prévoyance qui fait partie de l'administration centrale de la corporation de droit public. Le cas le plus difficile se produit lorsque et la direction de l'institution de prévoyance, et la fonction d'organe de révision, et la surveillance sont exercées par le même département, ce qui était le cas de la Caisse fédérale de pensions jusqu'en 1997.

3 Objectifs des modèles de financement

Dans son analyse des différents modèles de financement, la Commission d'experts a pris comme référence cinq objectifs que les règles applicables au financement des IPDP doivent permettre d'atteindre :

- les différentes générations d'assurés doivent être **sur pied d'égalité** et une génération ne doit pas être pénalisée/avantagée par rapport à une autre ;

---

[43] 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.

[44] Expertise d'Ernst & Young sur l'octroi par le canton de Zurich d'un crédit à l'association de vacances POSCOM.

[45] 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.

[46] 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.

- les engagements de la collectivité publique y relative doivent être **clairement identifiés** et leurs conséquences financières doivent être **prévisibles** (éviter les mauvaises surprises) ;
- les IPDP doivent le plus possible être **réalignées** sur les institutions de prévoyance de sociétés de droit privé ;
- le modèle de financement doit permettre, à l'instar des institutions de prévoyance de droit privé, de déterminer le revenu nécessaire de la fortune et la capacité de risque, base d'un placement professionnel de la fortune;
- la solution qui sera finalement recommandée par la Commission d'experts doit réserver un même traitement entre les IPDP. Celles-ci doivent toutes pouvoir appliquer cette solution **avec les mêmes conditions cadres**. On veut ainsi éviter de devoir créer des catégories, avec la toujours délicate question de savoir quelle IPDP entre dans quelle catégorie et si la séparation advient selon des critères objectifs.

4 Modèles de financement débattus

4.1 Remarques préliminaires

Le présent chapitre consacré aux modèles de financement traite des variantes considérées par la Commission d'experts comme solutions possibles pour une IPDP, avec leurs modalités d'application ainsi que leurs avantages et inconvénients respectifs, voire leurs limites. La description théorique est complétée par une analyse chiffrée réalisée en collaboration avec la société de conseil en prévoyance professionnelle Hewitt Associates SA.

Les variantes préconisées ont été regroupées en deux catégories, selon que :

- le **financement est mixte**, soit en capitalisation pour une part et en répartition des dépenses pour l'autre part. Ce concept implique une dérogation au principe du bilan en caisse fermée dont il est question à l'art. 69, al. 2, LPP ;
- le **financement est en capitalisation** uniquement. Le financement en capitalisation est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour le respect du principe du bilan en caisse fermée (but visé à terme par l'initiative Beck). A cette fin, il faudrait encore que le capital actuariel de prévoyance nécessaire soit entièrement couvert par la fortune de prévoyance disponible.

La partie relative aux modèles de financement mixte traitera également des thèmes problématiques spécifiques que sont les fluctuations dans la pérennité, la notion de « fonds libres » et l'application à des plans de prévoyance en primauté des cotisations. Ces thèmes seront repris ensuite s'agissant des modèles de financement en capitalisation.

4.2 Modèles de financement mixte

4.2.1 Variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture

Le **degré de couverture** est une notion précisée à l'art. 44 OPP2, et plus spécialement à son annexe. Il s'agit du rapport entre la fortune de l'IPDP (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 degré de couverture mesure le niveau de capitalisation partielle de l'IPDP.

Exemple 1

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*300 mio*
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*400 mio*
Degré de couverture	*75 % (= 300 : 400)*
Découvert	*100 mio (= 400 ./. 300)*

La pratique de la variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture consiste en un premier temps à déterminer, pour l'IPDP, le degré de couverture qui lui est adapté. Cette appréciation dépend

sensiblement des caractéristiques propres de l'IPDP et doit donc être faite d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle. La valeur établie correspond alors pour l'IPDP à la notion d'**objectif de couverture**. L'IPDP doit veiller à ce que son degré de couverture, année après année, se situe régulièrement au-dessus de cet objectif.

Lorsque l'objectif n'est pas atteint, on parle alors 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 confortablement atteint, l'excédent doit tout d'abord être utilisé pour la constitution de toutes les provisions techniques et autres réserves nécessaires[47]. Ensuite seulement on peut le cas échéant considérer le solde comme « fonds libres »[48] et songer à une utilisation en faveur des bénéficiaires de l'IPDP (à condition toutefois que le financement soit adéquat). S'agissant d'un éventuel degré 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 %[49].

Exemple 2	
Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*500 mio*
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*800 mio*
Degré de couverture	*62.5 % (= 500 : 800)*
Découvert	*300 mio (= 800 ./. 500)*
Objectif de couverture	*66.7 %*
Limite de non-capitalisation en %	*33.3 % (= 1 ./. 66.7 %)*
Limite de non-capitalisation en francs	*266.4 mio (= 800 x 33.3 %)*
Découvert réel en francs	*33.6 mio (= 300 ./. 266.4)*

Dans cet exemple, l'IPDP est en capitalisation partielle, avec un objectif de couverture de 66.7 % (supposé déterminé d'entente avec l'expert). Or, son degré de couverture est de 62.5 % et est inférieur. Parmi le découvert de 300 mio, la part de 33.6 mio est un découvert réel et doit être assaini.

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 en capitalisation, alors que le financement se fait en revanche en répartition des dépenses pour la part non capitalisée.

Outre le système, le **niveau du financement** doit bien entendu être **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 en capitalisation, il faut relever que la partie du financement en répartition est essentiellement fonction de la situation démographique du moment et échappe donc à une règle pré-établie. Il n'y a donc 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 sera la sinistralité ?, 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 degrés 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'IPDP de prendre d'éventuelles décisions en toute connaissance de cause concernant le financement.

---

[47] Voir aussi le point 4.2.4.1
[48] Voir aussi le point 4.2.4.2.
[49] Pittet et Prasa Hewitt.

Exemple 3 (repris de l'exemple 2)

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*500 mio*
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*800 mio*
Degré de couverture	*62.5 % (= 500 : 800)*
Découvert	*300 mio (= 800 ./. 500)*
Objectif de couverture	*66.7 %*
Limite de non-capitalisation en %	*33.3 % (= 1 ./. 66.7 %)*
Limite de non-capitalisation en francs	*266.4 mio (= 800 x 33.3 %)*
Découvert réel en francs	*33.6 mio (= 300 ./. 266.4)*

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

	Actuel	*+1 an*	*+2 ans*	*+3 ans*	*+4 ans*	*+5 ans*
Taux de cot. actuel (22 %) Rendement optimiste (4.5 %)	*62.5 %*	*63.6 %*	*64.7 %*	*65.7 %*	*66.5 %*	***67.2 %***
Taux de cot. actuel (22 %) Rendement prudent (3.5 %)	*62.5 %*	*62.3 %*	*62.0 %*	*61.6 %*	*61.2 %*	*60.7 %*
Taux de cot. + 3 % (25 %) Rendement optimiste (4.5 %)	*62.5 %*	*64.6 %*	*66.6 %*	***68.5 %***	***70.1 %***	***71.6 %***
Taux de cot. + 3 % (25 %) Rendement prudent (3.5 %)	*62.5 %*	*63.5 %*	*64.4 %*	*65.3 %*	*66.1 %*	***66.9 %***

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

4.2.2 Variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture différencié

La variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture présentée sous 4.2.1 peut également être appliquée avec un **objectif de couverture différencié** selon les engagements pour les assurés actifs et ceux pour les pensionnés. Dans ce cas, l'objectif de couverture de la réserve mathématique des pensionnés et des provisions y relatives est généralement de 100 %. L'objectif de couverture des engagements pour les assurés actifs et des provisions y relatives doit être fixé en fonction des caractéristiques propres de l'IPDP et d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle, généralement :

- Un certain pourcentage des prestations de libre passage (par exemple 50 %) ;
- Un certain pourcentage des avoirs de vieillesse selon la LPP (par exemple 100 %) ;
- Un certain pourcentage des montants minimaux selon l'art. 17 LFLP (par exemple 100 %).

Exemple

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*500 mio*
Engagements des pensionnés au sens de l'art. 44 OPP2	*220 mio*
Engagements des assurés actifs au sens de l'art. 44 OPP2	*580 mio*
Engagements totaux au sens de l'art. 44 OPP2	*800 mio (= 220 + 580)*
Degré de couverture global	*62.5 % (= 500 : 800)*
Découvert	*300 mio (= 800 ./. 500)*

Objectif de couverture des pensionnés	*100 % des engagements*
Objectif de couverture des assurés actifs	*50 % des engagements*
Objectif de couverture des assurés actifs en francs	*290 mio (= 580 x 50 %)*
Fortune disponible pour les assurés actifs	*280 mio (= 500 ./. 220)*
Découvert réel en francs	*10 mio (= 290 ./. 280)*

Dans cet exemple, l'IPDP est en capitalisation partielle, avec un objectif de couverture des pensionnés de 100 % et de 50 % pour les assurés actifs (supposé déterminé d'entente avec l'expert). Or, l'objectif de couverture des assurés actifs en francs est supérieur à la fortune disponible pour eux. Parmi le découvert de 300 mio, la part de 10 mio est un découvert réel et doit être assaini.

Cette solution présente l'avantage de **s'adapter à l'évolution du rapport démographique** de l'IPDP. Avec la variante selon 4.2.1, si le poids des pensionnés devient de plus en plus important, le maintien d'un degré de couverture global va s'accompagner d'une diminution du degré de couverture propre aux assurés actifs, ce qui posera un problème dans les cas extrêmes. Ce problème est évité avec la solution présentée ici.

Notons que cette solution peut toutefois occasionner des écarts sensibles dans l'évolution du degré de couverture des assurés actifs (inférieur à 100 % par hypothèse). En effet si par exemple un nombre relativement important d'assurés actifs deviennent pensionnés durant l'exercice, ledit degré de couverture va chuter puisqu'il faut compléter le capital de couverture des nouvelles rentes à hauteur de 100 %. Une optique de financement à long terme (fixation de contributions nivelées) permet toutefois de limiter cet inconvénient.

Présentées au point 5.1 de ce rapport, les exigences auxquelles doit satisfaire un financement mixte distinguent trois degrés de couverture différents. La couverture visée pour les retraités est de 100 % tandis que le degré de couverture pour les actifs et le degré de couverture global ne doivent pas être inférieurs à la valeur initiale. L'augmentation du pourcentage des retraités se traduit par une hausse du degré de couverture global, tandis que la hausse de celui des actifs exige une hausse du degré de couverture des actifs.

4.2.3 Variante basée sur la différentiation du financement selon les prestations

D'autres variantes de financement mixte, outre les solutions présentées ci-avant, sont envisageables et ont été débattues par la Commission (cf. l'annexe B). La Commission ne les recommande toutefois pas. L'annexe B au présent rapport fait la description d'une de ces variantes en particulier.

4.2.4 Aspects communs aux modèles précités

4.2.4.1 Fluctuations dans la pérennité

Le financement de prestations en répartition des dépenses n'est viable à terme que si la collectivité d'assurés actifs est supposée pérenne. En effet, vu que le principe de base de ce système de financement réside dans le paiement des prestations en cours au moyen des contributions relatives aux assurés actifs, il faut que le renouvellement de ceux-ci soit assuré afin de toujours bénéficier des ressources nécessaires.

Or, la pérennité d'une collectivité d'assurés actifs peut être sujette à fluctuations. S'agissant des employés d'une corporation de droit public, il est concevable que des périodes d'augmentation des effectifs, respectivement de compression de personnel, se succèdent à intervalles plus ou moins réguliers sur le long terme. En théorie, ce rythme se répercute sur un financement en répartition des dépenses, et donc aussi sur un financement mixte, par un besoin de contributions relativement fluctuantes si elles sont exprimées par rapport à chaque assuré actif.

Une IPDP, comme toute institution de prévoyance, doit viser à maintenir un niveau de contributions relativement stable sur le long terme. Dans le cas contraire, il s'ensuit un report de charges d'une génération d'assurés actifs à l'autre, ce qui n'est pas souhaitable. Les fluctuations dans la pérennité font

ainsi obstacle à ce but, sans compter qu'elles pourraient faire penser qu'une situation financière est bonne (avec intention/obligation de répartir les excédents) alors que c'est temporaire, ou au contraire qu'une situation est critique (avec intention/obligation de prendre des mesures d'assainissement) alors qu'une détente est prévisible.

Une IPDP doit donc pouvoir se prémunir contre les fluctuations affectant la pérennité de sa collectivité d'assurés actifs. La Commission d'experts s'est demandée s'il convient, pour compenser ces fluctuations, de prévoir une provision ou une réserve de pérennité.

Réserve de pérennité (RP)	**Provision de pérennité** (PP)
Fonds libres év.	Fonds libres év.
RP	
RFV	RFV
OC, y c. provisions techniques	OC, y c. provisions techniques + PP

Cette question a une importance pratique pour la fixation du degré de couverture (art. 44 OPP 2) : une *provision* de pérennité ferait partie du capital de prévoyance et, par conséquent, des engagements de l'institution de prévoyance. En conséquence, toute dissolution d'une provision de pérennité aurait des conséquences directes pour les besoins de financement de l'institution. En revanche, une *réserve* de pérennité ferait partie, comme la réserve de fluctuations de valeur (RFV), de la fortune de prévoyance. L'institution n'atteindrait plus l'objectif de couverture (OC) si les capitaux de prévoyance étaient supérieurs à la fortune de prévoyance, y compris les éventuelles réserves de fluctuation et de pérennité. Pour cette raison, la réserve de pérennité octroie à l'IPDP une plus grande marge de manœuvre en matière de financement qu'une provision de pérennité. La constitution d'une **réserve de pérennité** est la solution adéquate. Les modalités y relatives sont analogues à celles de la réserve de fluctuation de valeurs. Il s'agit donc bien d'une réserve (nivellement des écarts), et non d'une provision (financement d'événements assurés).

Avec la réserve de pérennité, on augmente l'assurance que les « fonds libres » soient vraiment « libres d'engagements »[50]. Toutefois, cette réserve ne peut avoir pour but de pallier à un défaut de pérennité, actuel ou prévisible. Ladite réserve a uniquement une fonction de lissage. Si la pérennité fait défaut, ou va faire défaut, la dérogation au principe du bilan en caisse fermée doit être remise en cause et le financement doit être réexaminé.

4.2.4.2 Notion de « fonds libres »

Comme déjà mentionné, lorsque l'objectif de couverture, y compris les provisions techniques, est confortablement atteint, l'excédent doit être utilisé pour la constitution des réserves nécessaires (réserves de fluctuations de valeur et de pérennité) et ensuite seulement on peut le cas échéant considérer le solde comme des « fonds libres » (à condition toutefois que le financement soit adéquat).

Mais les fonds qui en résultent peuvent-ils vraiment être qualifiés de « libres » ? Peut-on sans réserve songer à une utilisation en faveur des bénéficiaires de l'IPDP ? Doivent-ils sans réserve être traités conformément à la législation actuelle concernant le 2e pilier, notamment en cas de liquidation partielle ? N'y a-t-il finalement jamais de fonds vraiment libres tant que l'IPDP n'a pas été complètement recapitalisée ?

[50] Voir aussi le point 4.2.4.2.

Nous pouvons affirmer que les fonds en question sont « libres de tout engagement » **par rapport** à un système de financement mixte supposant la pérennité de la collectivité d'assurés actifs et donc viable à long terme. Tant que ce système n'est pas remis en cause, ces fonds peuvent donc revenir, sous une forme ou sous une autre, aux bénéficiaires de l'IPDP. On pense en particulier à une adaptation des rentes en cours, sans laquelle les pensionnés voient leur rente se dévaloriser plus ou moins rapidement sous l'effet de l'inflation.

La situation est toutefois différente en cas de liquidation partielle. En effet et par exemple, en l'état de la législation, s'il y a des fonds considérés comme « libres », un droit à ceux-ci s'ajoute au droit à la prestation de sortie (art. 23, al. 1, LFLP), sans que le montant non capitalisé puisse être pris en compte (l'art. 53d, al. 3, LPP ne s'applique pas). Cette situation est illogique et une solution doit être trouvée. Mais, plus que par la remise en cause du caractère « libre » des fonds en question, c'est par une révision de la législation relative à la liquidation partielle pour des IPDP qu'il convient d'agir. Les propositions y relatives de la Commission d'experts sont abordées plus loin dans le présent rapport.

Enfin, il faut constater que si l'on songe à thésauriser les fonds libres dans l'optique d'une recapitalisation complète de l'IPDP, alors on se place de fait dans une logique d'abandon d'un système de financement mixte et une autre logique de financement doit être mise au point.

Pour conclure, la Commission d'experts est d'avis que l'adoption d'un système de financement mixte peut générer des fonds réellement libres, le cas échéant au profit des bénéficiaires de l'IPDP. Une révision de la législation relative à la liquidation partielle pour des IPDP est toutefois nécessaire pour éviter les situations illogiques.

4.2.4.3 Application à des plans de prévoyance en primauté des cotisations

Par plans de prévoyance en primauté des cotisations, on entend ici les plans de prévoyance où les prestations de retraite sont basées sur la constitution d'un capital-épargne.

L'application d'un système de financement mixte à des plans de prévoyance en primauté des cotisations **pose un problème conceptuel**. En effet, vu qu'un tel système comporte une part en répartition des dépenses, les capitaux-épargne ne sont pas entièrement capitalisés. Or, dans la logique conceptuelle, le propre d'un capital est justement d'être capitalisé !

Ce problème conceptuel débouche sur un problème plus tangible lorsque l'on examine à **quel intérêt** ces capitaux-épargne doivent être rémunérés. En effet, dans un plan en primauté des cotisations, on fait dépendre l'intérêt en question du rendement attendu sur la fortune de l'institution de prévoyance à court terme. Mais, dans le cas qui nous occupe, le rendement n'est que partiel car il est complété par un financement en répartition. Une référence usuelle vient alors à manquer, et avec elle dans une certaine mesure la **transparence du financement** qui est une caractéristique de la primauté des cotisations.

Ceci dit, l'application d'un système de financement mixte à des plans de prévoyance en primauté des cotisations **ne pose en revanche pas de problèmes techniques,** à condition de fixer des **règles adéquates à propos de l'intérêt crédité sur les capitaux-épargne**. A ce propos, on peut par exemple concevoir de fixer cet intérêt égal :

- à l'**intérêt technique** utilisé pour la rémunération des capitaux de couverture des rentes servies aux pensionnés, lequel est également un paramètre du taux de conversion des capitaux-épargne en rentes. De cette manière, le caractère à court terme de la rémunération par l'intérêt est perdu, au profit d'une parfaite égalité de traitement sur le long terme entre assurés actifs et pensionnés ;
- à l'**intérêt minimal selon la LPP**. De cette manière, on retrouve un caractère à court terme, mais on abandonne tout lien avec des paramètres propres à l'IPDP.

Un objectif de prestations peut toutefois être garanti en prenant des mesures adéquates.

En conclusion, la Commission d'experts est d'avis qu'**il n'y a pas lieu d'interdire** a priori l'application d'un système de financement mixte aux IPDP par le seul fait que leur plan de prévoyance est en primauté des cotisations.

4.2.5 Atteinte des objectifs fixés

Avec les variantes selon un système de financement mixte présentées ci-avant, **l'objectif d'équité entre les générations est atteint** puisqu'elle vise à une certaine stabilité à long terme. Elle ne prévoit en particulier pas le financement des prestations d'une certaine génération à charge des générations futures.

En ce qui concerne les engagements de la collectivité publique y relative, outre les contributions réglementaires à sa charge, il faut que le montant non capitalisé fasse l'objet d'une garantie (thème traité ci-après). Il n'y a pas d'autres engagements financiers auxquels la collectivité publique pourrait s'attendre et cette variante satisfait donc également à **l'objectif visant à ce les coûts soient prévisibles**.

4.3 Modèles de financement en capitalisation

4.3.1 Variante du découvert gelé

L'élément central de cette variante consiste en le **gel** du découvert en francs de l'IPDP en question, avec le **paiement** par la corporation de droit public y relative **d'un intérêt** sur ledit 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'IPDP un poste supplémentaire, que l'on peut dénommer « 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'IPDP 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 »[51] (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 par exemple), alors des **mesures doivent être prises**. Elles consisteront en mesures d'assainissement, respectivement 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 en capitalisation complète** ;
- A propos du niveau de l'intérêt, le but est qu'il compense la lacune de rendement de la fortune. Dans ce sens, on pense alors à un intérêt égal au rendement moyen supposé sur le long terme. Etant donné qu'une référence claire est préférable, on choisira plutôt de fixer cet intérêt égal à l'**intérêt technique de l'IPDP augmenté de 0.5 %**[52]. En partant du principe que

[51] Les considérations développées sous 4.2.4.2 sont ici également valables, en particulier la nécessité d'une révision de la législation relative à la liquidation partielle pour des IPDP.

[52] La Chambre suisse des Actuaires-conseils recommande de fixer l'intérêt 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.

l'intérêt technique utilisé par les IPDP pourrait se resserrer en moyenne vers 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, cette variante présente les mêmes effets que celle de l'initiative Beck (voir ci-après). En effet, considérée du **point de vue de l'IPDP**, la différence se voit uniquement dans les comptes. L'IPDP a, ou n'a pas, une fortune correspondant à la totalité de ses engagements. Mais, dans un cas comme dans l'autre, elle bénéficie du même revenu y relatif. En revanche, du **point de vue de la corporation de droit public**, il y a bien entendu une grande différence entre le fait de rémunérer un certain montant et de le reconnaître comme 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 **degré 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 degré de couverture est le ratio entre la fortune et les engagements de l'IPDP au sens de l'art. 44 OPP2. On peut raisonnablement admettre que les sommes en question augmentent avec le temps, tout en maintenant leur différence égale en francs (par hypothèse sur le gel du découvert), alors ledit ratio augmente également[53].

Ainsi, avec le temps, le découvert gelé pourrait devenir « modique », ce qui pourrait motiver la corporation 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*
Aujourd'hu,i resp. 1990		
Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*600 mio*	*2'427 mio*
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*800 mio*	*3'749 mio*
Découvert	*200 mio (= 800 ./. 600)*	*1'322 mio*
Degré de couverture	*75 % (= 600 : 800)*	*64.7 %*
Après 10 ans, resp.1995		
Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*700 mio*	*3'880 mio*
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*900 mio*	*5'202 mio*
Découvert	*200 mio (= 900 ./. 700)*	*1'322 mio*
Découvert aux coûts d'aujourd'hui	*172 mio (200 escomptés sur 10 ans à une inflation supposée de 1.5 %)*	
Degré de couverture	*77.8 % (= 700 : 900)*	*74.6 %*

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

[53] La situation est toutefois exactement inverse dans le cas où les sommes en question diminuent !

Avec cette variante, **l'objectif d'équité entre les générations est atteint** puisque, en gelant le découvert, l'IPDP évolue dans une certaine continuité. Ledit découvert gelé n'étant financièrement pas à charge des assurés, on évite le financement des prestations d'une certaine génération à charge des générations futures.

En ce qui concerne les engagements de la collectivité publique y relative, 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 règles bien précises pré-établies, il n'y a pas d'autres engagements financiers auxquels la collectivité publique pourrait s'attendre et cette variante satisfait donc également à **l'objectif visant à ce les coûts soient prévisibles**.

Par ailleurs, et ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il n'y a avec cette solution pas de composante de financement en répartition des dépenses. Elle n'est donc pas directement soumise aux aléas de fluctuations dans la pérennité[54]. Une réserve de pérennité, telle que la Commission d'experts la recommande avec l'utilisation de systèmes de financement mixte, n'est **pas admissible** ici.

Enfin, signalons que l'application de cette solution à des plans de prévoyance en primauté des cotisations est **moins problématique** que pour les solutions avec un financement mixte comme décrit sous 4.2.4.3. En effet, la référence au rendement attendu sur la fortune de l'institution de prévoyance à court terme, et ainsi donc la transparence du financement, demeurent intactes puisque le découvert gelé est rémunéré.

4.3.2 Variante basée sur la capitalisation des nouveaux engagements

Cette variante part du principe que, à partir d'un moment donné, **tous les nouveaux engagements** de l'IPDP (engagements constitués à partir de ce moment-là) **sont complètement 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 au début de l'application de ce principe n'est pas refinancé, mais l'accroissement de cet engagement doit dès lors 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 alors lorsqu'ils seront tous sortis, et que tous les bénéficiaires de rentes au début de l'application de ce principe seront décédés, alors l'IPDP sera entièrement capitalisée.

L'application de ce principe engendre une diminution du découvert en francs avec le temps. En effet, ce découvert correspond aux engagements non capitalisés, soit ceux qui ont pris naissance avant le début de l'application de ce principe, et ils vont naturellement se réduire avec le temps. Ils iront même jusqu'à disparaître, à très long terme toutefois. Ceci signifiera l'assainissement complet de l'IPDP et la variante en question présentera dès lors les mêmes effets que celle de l'initiative Beck (voir ci-après).

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. L'assainissement partiel selon la variante précédente devient un assainissement total avec cette variante (à long terme ; voir aussi ch. 4.3.3).

[54] Voir toutefois la note précédente.

Notons que cette solution peut toutefois occasionner des à-coups importants dans le besoin de financement annuel. Cela peut être le cas par exemple si un nombre relativement important de « vieux » assurés actifs deviennent pensionnés durant l'exercice. L'engagement libéré en tant qu'assurés actifs n'est pas complet puisque naguère la capitalisation n'était pas requise. Il faut alors 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 nivelées) permet toutefois de limiter cet inconvénient.

Exemple
Aujourd'hui

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*600 mio*	
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*800 mio*	
Découvert	*200 mio*	*(= 800 ./. 600)*
Degré de couverture	*75 %*	*(= 600 : 800)*

Après 10 ans

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*750 mio*	
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*900 mio*	
Découvert	*150 mio*	*(= 900 ./. 750)*
Degré de couverture	*83.3 %*	*(= 750 : 900)*

Après 50 ans

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*1'500 mio*	
Engagements au sens de l'art. 44 OPP2	*1'500 mio*	
Découvert	*-.-*	*(= 1'500 ./. 1'500)*
Degré de couverture	*100.0 %*	*(= 1'500 : 1'500)*

Pour le surplus, les considérations émises concernant la variante du découvert gelé vue ci-avant sont également valables s'agissant de la présente variante.

4.3.3 Variante du refinancement complet selon l'initiative Beck

D'un point de vue technique, cette variante vise à contraindre les IPDP à :

- Abandonner la capitalisation partielle au profit d'une capitalisation complète ;
- Passer d'un système de financement mixte à un système de financement en capitalisation uniquement.

Il ne subsisterait à terme plus de pratique actuarielle propre aux IPDP. Les principes techniques seraient unifiés pour toutes les institutions de prévoyance. Toutefois, le principal **obstacle** à cette réalisation serait d'ordre financier : elle engendrerait une allocation, dans un délai approprié, de sommes souvent très importantes pour que les IPDP puissent capitaliser les engagements qui ne l'étaient pas. A ce propos, vu l'importance des sommes en jeu, une participation financière des assurés actifs et/ou des pensionnés apparaît irraisonnable et il faut partir du principe que l'éventuel refinancement complet est entièrement à charge de la collectivité publique en question.

La seule marge de manœuvre concédée apparaît au titre des **mesures transitoires** qui seraient à prévoir pour ce motif. A cet égard, le texte du développement fait en effet état d'un **délai de dix à vingt ans** « pour permettre aux institutions concernées de refinancer leur capitalisation ». On pourrait également prévoir des **exceptions**, c'est-à-dire la possibilité d'opter pour un système de financement mixte, par exemple pour des IPDP dont les sommes en jeu seraient trop importantes.

Un délai de dix à vingt ans, voire même de cinquante ans dans des cas sérieux, est toutefois trop court pour envisager un refinancement complet avec la solution du découvert gelé (avec paiement « le moment venu »), ou même avec sa variante améliorée basée sur la capitalisation des nouveaux engagements. C'est pourquoi, si la solution présentée ici doit être réalisée, il convient d'envisager par exemple les modalités suivantes :

- La collectivité de droit public en question **verse en une fois** à son institution de prévoyance le montant permettant de la refinancer complètement. Ainsi, l'IPDP peut immédiatement poursuivre ses activités en respectant le principe du bilan en caisse fermée ;
- Au besoin, la collectivité de droit public **lève un emprunt** pour tout ou partie de la somme correspondante ;
- Le cas échéant, la collectivité de droit public peut **choisir certaines modalités** pour le remboursement de cet emprunt. Les annuités à verser (avec une part amortissement et une part intérêts) doivent être définies. Afin de respecter l'esprit de l'initiative Beck, la période ne devrait pas excéder vingt ans.

En conséquence, la solution présentée ici est intéressante pour les collectivités de droit public disposant de la capacité financière requise. Cette appréciation dépend bien entendu de la situation particulière à chaque collectivité.

Le cas échéant, on constate que les coûts apparaissent de façon bien déterminée. L'**objectif visant à ce les coûts** à charge de la collectivité publique **soient prévisibles** est donc réalisé. De plus, **l'objectif d'équité entre les générations est atteint.**

Pour les autres collectivités de droit public, il leur est certainement plus agréable de pouvoir attendre « le moment venu », voire une cinquantaine d'année, selon les autres variantes avec un financement en capitalisation (points 4.3.1 et 4.3.2). Ces variantes prévoient certes le paiement d'un intérêt sur le découvert, mais son amortissement est plus souple. Relevons que l'application desdites variantes, moins contraignantes, pourrait néanmoins être elle aussi problématique dans certains cas. La possibilité d'opter pour un système de financement mixte, en renonçant ainsi à un refinancement complet même à long terme, doit donc être offerte à titre d'exception.

4.4 Comparaison des charges relatives aux différentes variantes de financement

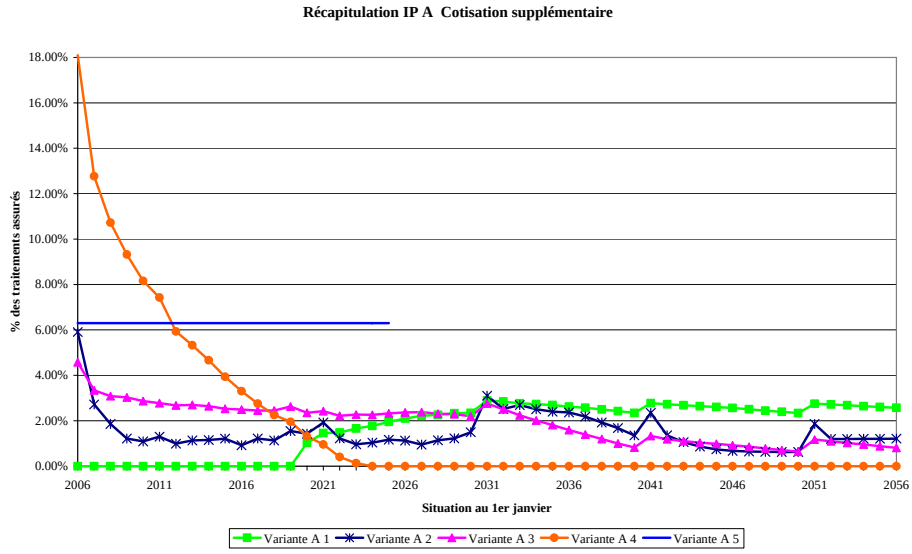
4.4.1 Introduction

Etant donné la spécificité des IPDP, les charges relatives aux différentes variantes de financement doivent être déterminées spécifiquement pour chacune d'entre elles. Il s'agit de calculs souvent complexes, généralement menés par les experts agréés des IPDP. Dans le cadre du présent rapport, il a par conséquent été impossible de réunir les données relatives à toutes les IPDP, et ainsi d'établir une comparaison générale. Dans le présent chapitre, on se limite donc à présenter le cas précis de quelques IPDP, tout en tirant des conclusions générales là où il est possible de le faire.

La société de conseil en prévoyance professionnelle Hewitt Associates SA a procédé à des simulations d'évolution concernant deux IPDP, avec notamment pour but de pouvoir identifier, dans des cas concrets, les différences de charges selon les diverses variantes de financement étudiées ci-avant. Ces calculs offrent donc un éclairage chiffré sur ces variantes, complémentaire à la description essentiellement théorique des paragraphes précédents.

Les résultats de ces simulations font l'objet de l'annexe C. Pour résumer, nous reproduisons ci-après les graphiques montrant, pour chacune des deux IPDP, le financement supplémentaire nécessaire à la réalisation des diverses variantes.

4.4.2 IPDP A : Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (degré de couverture au 31.12.2005 de 73.4 %)



Variante A1 : Maintien d'une couverture globale à 73.4 % (voir 4.2.1)
Variante A2 : Maintien d'une couverture à 100 % pour les pensionnés et à 52.4 % pour les assurés actifs (voir 4.2.2)
Variante A3 : Gel du découvert technique à CHF 796'400'000 (voir 4.3.1)
Variante A4 : Capitalisation des nouveaux engagements (voir 4.3.2)
Variante A5 : Refinancement total en 20 ans (voir 4.3.3)

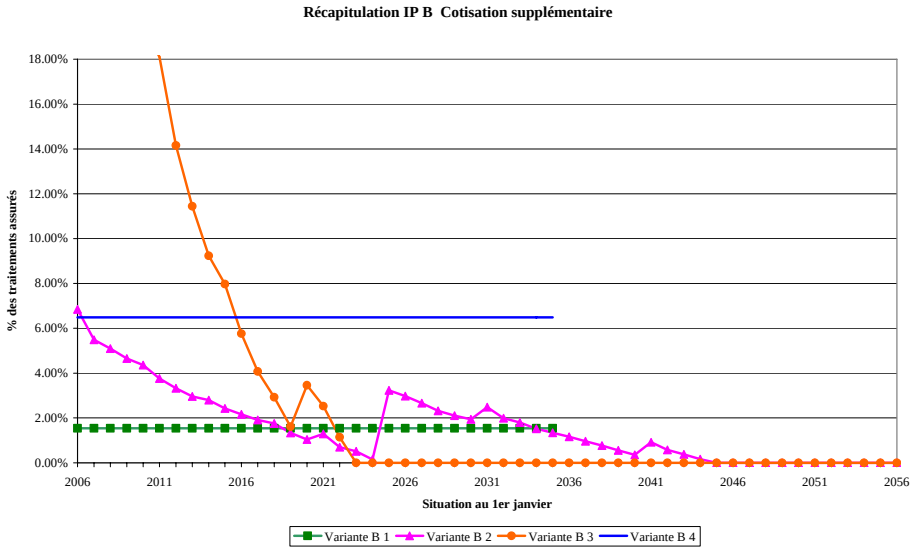
Ce graphique appelle les remarques suivantes :

- En moyenne sur le long terme, le gel du découvert technique (A3) ne coûte pas beaucoup plus cher que le maintien du degré de couverture (A1), quand bien même il engendre dans notre considération dynamique un certain assainissement de l'IPDP. La différence de coûts est sensible durant les 20 premières années, mais le gel du découvert engendre moins de coûts après cette période. En francs, le gel du découvert technique requiert un **apport plus ou moins décroissant d'environ 23 mio à environ 12 mio**, alors que le maintien du degré de couverture ne requiert **pas de financement pendant 14 ans, mais un apport augmentant jusqu'à environ 35 mio ensuite** en raison de la détérioration du rapport démographique qui pèse sur la part de financement en répartition. Il semble donc qu'un financement relativement important les premières années (selon le gel du découvert technique) stoppe le besoin de financement prévisible à très long terme (selon le maintien du degré de couverture) ;
- 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 degré de couverture (A1). C'est aussi la variante 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 engendre également, dans notre considération 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 engendre les premières années ;
- Un refinancement total en 20 ans (A5) nécessiterait un effort financier se situant à 6.3 % des traitements assurés, soit en francs un **apport croissant d'environ 43 mio à environ 86 mio**.

Si le refinancement total devait advenir au moyen d'un versement immédiat de la somme d'environ 796 mio, et que la collectivité publique lève un emprunt à annuités fixes sur 20 ans, alors celles-ci s'élèveraient à **environ 61 mio** si l'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 inférieur au paiement d'un intérêt sur ledit découvert, en l'occurrence **environ 36 mio** au rendement attendu de 4.5 % (796 x 4.5 %). Nous l'avons vu, le paiement d'un intérêt sur le découvert implique le passage d'un financement mixte à un financement en capitalisation, ce dernier étant plus avantageux dans le cas présent. Le bénéfice ainsi dégagé explique la différence entre les 36 mio précités et les chiffres selon le premier point ci-dessus, soit une somme plus ou moins décroissante d'environ 23 mio à environ 12 mio. Le fait que l'IPDP n'est pas statique, mais évolue au gré de l'effectif et des prestations assurées joue également un rôle.

4.4.3 IPDP B : Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (degré de couverture au 31.12.2005 de 44.2 %)



Variante B1 : Refinancement partiel de 44.2 % à 70 % en 30 ans
Variante B2 : Gel du découvert technique à CHF 1'305'300'000 (voir 4.3.1)
Variante B3 : Capitalisation des nouveaux engagements (voir 4.3.2)
Variante B4 : Refinancement total en 30 ans (voir 4.3.3)

Attention : la cotisation d'assainissement de 3.5 % des traitements assurés prévue jusqu'au moment où le degré 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 toutefois naturellement plus importantes.

4.4.4 Cas de deux IPDP genevoises (CIA et CEH)

Pour ces deux IPDP, les conséquences financières des différentes variantes suivantes ont été déterminées :

- Variante C1 : Modèle basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié (selon chiffres 4.2.2 et 5.1)
- Variante C2 : Modèle avec un objectif de degré de couverture (selon chiffre 4.2.1) de 80 %
- Variante C3 : Refinancement complet (selon chiffre 4.3.3)

Les degrés de couverture au 31.12.2005 sont de 69.7 % pour la CIA et de 83.2 % pour la CEH.

Les deux tableaux suivants indiquent les apports nécessaires au 31.12.2005 pour atteindre les objectifs cibles à la fin de la période considérée pour les différents modèles envisagés.

(Les montants sont exprimés en millions de francs)

POUR LA CIA	période considérée			
Modèle considéré	au 31.12.2005	10 ans	15 ans	20 ans
C1	aucun apport nécessaire	120	550	950
C2	850	1'050	1'260	1'450
C3	2'495	2'490	2'540	2'570

POUR LA CEH	période considérée			
Modèle considéré	au 31.12.2005	10 ans	15 ans	20 ans
C1	aucun apport nécessaire	190	390	570
C2	aucun apport nécessaire	130	280	420
C3	460	690	820	910

Une première constatation qui s'impose est que la variante du refinancement complet (C3) est celle générant les coûts les plus élevés.

Par ailleurs, on remarque que la variante avec un objectif de degré de couverture de 80 % (C2) est plus onéreuse que la variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture différencié (C1) pour les IPDP avec un degré de couverture inférieur à 80 % (par exemple pour la CIA). La situation s'inverse toutefois pour les IPDP avec un degré de couverture d'au moins 80 % (par exemple pour la CEH).

4.4.5 Evolution des coûts selon une optique statique ou une optique dynamique

Les coûts ne sont pas les mêmes selon une **optique statique** (c'est-à-dire où l'on suppose l'IPDP figée) et selon une **optique dynamique** (c'est-à-dire où l'on tient compte du fait que l'IPDP évolue). Le tableau ci-après en donne les raisons, à la lumière des deux variantes « Objectif de couverture différencié » et « Découvert gelé » :

Variantes	Optique statique	Optique dynamique
Objectif de couverture différencié (avec refinancement partiel)	• Refinancement partiel (intérêts et amortissement) • Coûts ordinaires selon financement mixte	• Refinancement partiel (intérêts et amortissement) • Coûts ordinaires selon financement mixte • Augmentation du découvert en francs possible (le découvert reste fixe en pour-cent)
Découvert gelé	• Intérêts • Coûts ordinaires selon financement en capitalisation	• Intérêts • Coûts ordinaires selon financement en capitalisation • Financement immédiat pour stopper l'augmentation du découvert en francs

Dans une optique statique, on peut avoir l'impression que la variante « Découvert gelé » coûte moins que la variante « Objectif de couverture différencié ». En effet, en admettant que la différence ne vient pas des coûts ordinaires, cette dernière contient une part d'amortissement qui fait la différence.

En revanche, dans une optique dynamique, il faut s'attendre à ce que les sommes en jeu, soit la fortune et les engagements d'assurance, augmentent. Le fait de maintenir un ratio fixe entre les deux (variante « Objectif de couverture différencié ») s'accompagne alors d'une augmentation du découvert. Pour l'éviter (variante « Découvert gelé »), il faut alors des moyens importants.

C'est pour cela qu'en réalité, lorsque l'on procède à des simulations sur des cas réels, on s'aperçoit en fait que **la variante « Découvert gelé » coûte généralement davantage**. En contrepartie, elle apporte de meilleurs résultats : le degré de couverture global après la période de refinancement est généralement plus élevé que celui visé avec la variante « Objectif de couverture différencié ».

4.5 Influence de la durée d'amortissement

En mars 2006, l'OFAS a livré à la sous-commission LPP de la CSSS-N un rapport concernant les conséquences financières de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Beck et du modèle de l'ASIP. S'agissant plus particulièrement de l'initiative parlementaire Beck, le rapport contient des tableaux livrant des chiffres selon une durée d'amortissement de 15 et 20 ans. Les chiffres se basent sur la situation à fin 2004.

En octobre 2006, un rapport complémentaire a été établi. Il reprend entres autres les tableaux en question, mis à jour en fonction de la situation à fin 2005 et complétés par les chiffres selon une durée d'amortissement de 40 et 50 ans. Les tableaux permettant la comparaison figurent à l'annexe D.

Au vu de ces tableaux, une première constatation est que les charges annuelles diminuent de **presque la moitié** en allongeant la durée d'amortissement de 15 à 50 ans.

Une seconde constatation est qu'en allongeant la durée d'amortissement de 40 à 50 ans, les charges annuelles ne diminuent que **relativement peu**.

5 Eléments-clés pour la conception future des institutions de prévoyance de droit public

5.1 Modèle de financement

Les chapitres qui précèdent ont exposé la situation actuelle et les différents modèles de financement possibles pour les IPDP. Après examen, la Commission d'experts a fait les constatations suivantes :

- La majorité des IPDP est, soit complètement capitalisée, soit presque complètement capitalisée. Toutefois, les **découverts** relatifs à la minorité correspondante d'IPDP sont **très importants**. En conséquence, il n'est raisonnablement pas possible d'exiger des IPDP en question un refinancement complet, même à très long terme. Cela est d'autant plus vrai lorsque le degré de couverture se fonde sur une norme stipulée dans un acte législatif cantonal ou sur une disposition statutaire approuvée par l'autorité politique ;
- Des **alternatives** à la capitalisation complète et au financement en capitalisation uniquement **existent**;
- Leur mise en œuvre pose cependant des problèmes spécifiques qu'il s'agit de résoudre, notamment en relation avec la liquidation partielle, la garantie de la corporation publique, l'organe décisionnel, l'affiliation d'entités externes, la stratégie de placements et les réserves de fluctuations de cours, ainsi que la surveillance. Toutefois, même avec les mesures adéquates, la **liberté d'agir** des parties liées à une IPDP non complètement capitalisée continuerait, comme aujourd'hui, d'être quelque peu restreinte ;
- L'évolution de la **démographie**, soit en particulier l'évolution du rapport démographique (assurés actifs par rapport aux pensionnés), est une menace sérieuse pesant sur les IPDP non complètement capitalisées. Celles-ci doivent s'en prémunir ;
- Bien qu'elle ne puisse pas être exigée pour toutes les IPDP, la **transition** vers une capitalisation complète doit néanmoins être **encouragée**, afin que les parties jouissent d'une liberté d'agir comparable à celle du privé.

En conséquence, la Commission d'experts défend la position suivante en matière de financement des IPDP.

La Commission d'experts recommande

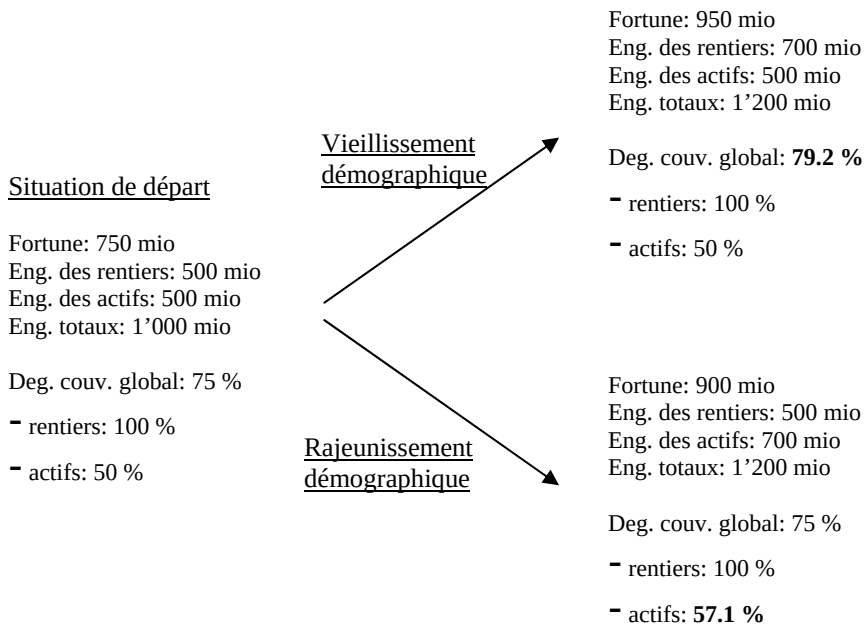
- *Les IPDP avec des degrés de couverture < 100% doivent **choisir** si elles entendent se recapitaliser complètement, ou pas ;*
- *Les IPDP qui ont choisi la voie de la recapitalisation complète soumettent à leur autorité de surveillance leur **plan de refinancement**, lequel détaillera les modalités y relatives (supplément de financement, répartition des charges, simulations, etc.) ;*
- *Les IPDP qui ont choisi de rester en capitalisation partielle doivent adopter le système de financement basé sur le **maintien d'un objectif de couverture différencié** (point 4.2.2 et variante A2 du point 4.4.2) ou tout autre système de financement plus contraignant. Elles soumettent à leur autorité de surveillance leur plan de financement, lequel détaillera les modalités y relatives (supplément de financement, répartition des charges, simulations, etc.). En particulier, chaque IPDP déterminera à l'entrée en vigueur desdites dispositions le degré de couverture global et le degré de couverture des assurés actifs arrêtés à ce moment-là[55], les engagements de rente devant au préalable être couverts à 100 %. Ensuite, il faut concevoir le système de financement de sorte que les degrés de couverture ne soient plus inférieurs aux deux degrés de couverture initiaux selon les simulations utilisées ;*

[55] L'art. 44 OPP 2 est à la base de la détermination des degrés de couverture. Toutefois, en dérogation à cette disposition, la fortune de prévoyance disponible peut être diminuée d'une réserve de fluctuation de valeurs et d'une réserve de pérennité selon 4.2.4.1. Il s'agit par là de garantir une optique à long terme dans le pilotage de l'IPDP. Les calculs en questions devront toutefois être réalisés selon les principes techniques reconnus et sur la base d'une expertise menée par l'expert en prévoyance professionnelle.

- *Lors de son examen périodique, l'expert agréé en prévoyance professionnelle doit vérifier si l'équilibre financier à long terme et si l'objectif de couverture de l'institution de prévoyance peuvent être atteints. Si nécessaire, l'IPDP doit prendre les* ***mesures propres à rétablir l'équilibre****. L'autorité de surveillance peut imposer des mesures.*

On peut noter que la présente recommandation satisfait aux objectifs préalablement fixés par la Commission d'experts (voir chapitre 3). En effet, quel que soit le système de financement finalement choisi par l'IPDP, les différentes générations d'assurés sont placées sur pied d'égalité, les engagements de la collectivité publique y relative sont clairement identifiés, on tend dans la mesure du possible vers un réalignement sur les institutions de prévoyance de sociétés de droit privé et toutes les IPDP se voient offrir le même choix.

Exemple



L'on garantit de la sorte que :

- le degré de couverture des actifs ne diminue pas et que le degré de couverture global augmente de façon appropriée en cas de vieillissement démographique ;
- le degré de couverture global ne diminue pas et que le degré de couverture des actifs augmente de façon appropriée en cas de rajeunissement démographique.

Le paragraphe 5.2 ci-après revient sur les raisons qui ont motivé la présente recommandation, en particulier en expliquant pourquoi certaines solutions n'ont pas été retenues. Le paragraphe 5.3 qui suivra traite quant à lui des modalités spécifiques qui accompagnent la présente recommandation.

5.2 Commentaires sur la recommandation de la Commission d'experts

5.2.1 Pourquoi laisser le choix d'une recapitalisation complète ou non ?

Nous l'avons vu, la recommandation de la Commission d'experts offre un choix à une IPDP : soit elle procède à terme à une recapitalisation complète, soit elle reste en capitalisation partielle avec pour le moins un système de financement basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié.

L'introduction de ce choix est avant tout motivée par le fait qu'il n'est pas possible d'exiger une recapitalisation complète de toutes les IPDP. On aurait alors pu songer à créer deux catégories d'IPDP,

c'est-à-dire en quelque sorte de créer un « régime spécial » pour la minorité d'IPDP pour qui la recapitalisation complète est impossible (degré de couverture actuel très bas), mais ceci aurait été contraire à l'un des objectifs fixés par la Commission d'experts, soit que toutes les IPDP soient a priori traitées de la même façon.

On peut s'attendre à ce que ce choix débouche dans la plupart des cas sur l'option d'une recapitalisation complète. Ainsi, un autre objectif de la Commission d'experts, soit un réalignement le plus possible sur les institutions de prévoyance de sociétés de droit privé, sera atteint.

5.2.2 Pourquoi un financement basé sur le maintien d'un objectif de couverture différencié ?

Cette solution (point 4.2.2) présente aux yeux de la Commission les avantages majeurs suivants :

- Sur la base des simulations réalisées par Hewitt Associates SA (variante A2 du point 4.4.2), on peut en déduire que ce système serait financièrement supportable pour toutes les IPDP. Les coûts apparaissent même relativement stables sur le long terme ;
- Par le fait que le degré de couverture des assurés actifs ne peut, selon les simulations sur lesquelles se fondent le modèle de financement, pas tomber en dessous de la valeur de départ, on s'assure que l'évolution démographique ne porte pas préjudice à la situation de l'IPDP ;
- Par le fait que le degré de couverture global ne peut, selon les simulations, pas tomber en dessous de la valeur de départ, on s'assure pour le moins d'une situation financière stable pour l'IPDP. Etant donné que la tendance est au vieillissement des effectifs, la situation globale devrait même plutôt s'améliorer.

5.2.3 Pourquoi les autres systèmes de financement ont été écartés ?

Les autres systèmes de financement ont été écartés pour les raisons suivantes :

- La variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture global aurait été la moins contraignante pour les IPDP si l'on se limitait à garder le degré de couverture à son niveau actuel. On y a renoncé, justement parce que la Commission d'experts défend l'idée d'un assainissement, dans toute la mesure du possible. Par ailleurs, elle ne protège pas l'IPDP des conséquences éventuellement défavorables de la démographie ;
- On aurait pu envisager cette même variante, assortie d'une règle imposant une progression annuelle du degré de couverture global, par exemple 0.5 points de pourcentage 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 quelque peu plus compliquée administrativement parlant. Elle n'a donc pas non plus été retenue ;
- Une variante basée sur un objectif de couverture global à atteindre, par exemple de 80 % au moins, aurait des conséquences très diverses selon l'IPDP. Elle ne serait pas réaliste pour les IPDP avec un degré de couverture actuellement très bas (voir par exemple 4.4.4 pour la CIA) ;
- La solution du gel du découvert aurait certainement été la plus transparente et la plus facile à planifier. Mais les coûts peuvent être ici très importants, ce qui a fait que la Commission d'experts y renonce. En effet, les simulations réalisées par Hewitt Associates SA (variantes A3 du point 4.4.2 et B2 du point 4.4.3) nous montrent que les coûts sont énormes les premières années, si le degré de couverture de départ est relativement bas. En outre, cette solution ne fonctionne que si la taille de l'IPDP croît et/ou en cas de forte inflation induisant une forte augmentation de salaires.

5.2.4 Tableau synoptique des systèmes de financement

En guise de résumé, le tableau synoptique suivant situe le système de financement choisi par rapport aux systèmes de financement écartés. Ces systèmes sont triés par ordre décroissant (tri approximatif) selon les charges qu'ils engendrent.

Systèmes de financement	Principaux avantages	Principaux inconvénients
Refinancement complet selon l'initiative Beck	• Mène au refinancement total à court ou moyen terme	• Coûts très importants
Capitalisation des nouveaux engagements	• Mène au refinancement total à moyen ou long terme	• Coûts importants et inégaux avec les années
Progression annuelle (objectif 100 %)	• Mène au refinancement total à long terme	• Effet inégal selon l'IPDP • Coûts importants
Découvert gelé	• Transparent • Facile à planifier	• Coûts importants
Objectif de couverture global de 80 %, avec ou sans progression annuelle	• Mène à un refinancement partiel unifié (à hauteur de 80 %)	• Effet inégal selon l'IPDP • Coûts importants pour les IPDP avec degré de couverture inférieur à 80 %
Maintien d'un objectif de couverture différencié	• Tient compte de l'évolution de la démographie • Coûts modérés	• Ne mène pas au refinancement total
Maintien d'un objectif de couverture global	• Pas de surcoûts	• Ne mène pas au refinancement total

5.2.5 Quelles pourraient être les mesures propres à rétablir l'équilibre ?

La recommandation de la Commission d'experts stipule entre autres que les IPDP dont la situation financière s'écarte négativement par rapport au système de financement choisi doivent prendre les mesures propres à rétablir l'équilibre. Nous exposons brièvement ci-après les mesures possibles (liste non exhaustive).

- Adapter la cotisation ordinaire (primauté des prestations, prime de risque) ;
- Limiter l'adaptation des rentes en cours au renchérissement ;
- Prévoir un financement adéquat de l'adaptation des rentes en cours au renchérissement ;
- Réduire le niveau des prestations :
  - Réduire les conditions de retraite et de retraite anticipée ;
  - Réduire les prestations de retraite ;
  - Réduire les prestations de survivants et/ou d'invalidité ;
  - Fixer les prestations sur une moyenne des derniers salaires assurés (en primauté des prestations) ;
  - Réduire l'intérêt sur l'épargne (en primauté des cotisations) ;
- Prévoir des rappels en cas d'augmentation de salaire (en primauté des prestations) ;
- Améliorer la stratégie de placements ;
- Requérir un versement unique de la part de la corporation de droit public ;
- Introduire une cotisation d'assainissement temporaire ;
- Instaurer une garantie de rendement accordée par la corporation 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), et non sur la part acquise, ceci en vertu du principe du maintien des droits acquis.

Pour conclure au sujet des mesures d'assainissement, on peut citer brièvement ci-après les principales mesures prises ces derniers temps par la Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (CPCL) et la Caisse de pensions de la Ville de Fribourg (CPVF).

En ce qui concerne la CPCL, le fait saillant est la perception d'une cotisation extraordinaire d'assainissement de 3.5 % des traitements assurés, et ce aussi longtemps que le degré de couverture n'a pas atteint 60 %.

Quant à la CPVF, il s'agit avant tout d'une recapitalisation à hauteur de 26.6 millions de francs par les différents employeurs, d'une augmentation du taux de cotisations de 2.5 % des traitements assurés et du blocage de l'indexation des rentes pendant 5 ans.

5.3 Mise en œuvre du système de financement choisi

5.3.1 Période transitoire

- Pour le cas où une IPDP a choisi la voie de la recapitalisation complète, la question d'une période transitoire jusqu'à la réalisation de cet objectif se pose. Les IPDP soumettent à leur autorité de surveillance un plan (par étapes) qui indique les mesures et les délais applicables à la recapitalisation complète. Le plan montrera aussi la procédure que l'institution de prévoyance suivra si elle présente un retard considérable sur le plan de financement.

  Les IPDP ont plusieurs possibilités pour atteindre le but de la recapitalisation complète. L'important, c'est qu'elles progressent vers ce but et adoptent des mesures lorsque leur degré de refinancement se dégrade.

  Pendant cette période transitoire, la question de la garantie de l'Etat et des aspects institutionnels se pose différemment qu'après la recapitalisation complète des IPDP.

- Pour le cas où une IPDP a choisi la voie du maintien de la capitalisation partielle, la problématique d'une période transitoire ne se pose en revanche pas.

5.3.2 Garantie de l'Etat

5.3.2.1 Principes généraux

La garantie de l'Etat est conçue comme une garantie subsidiaire accordée par la corporation 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 surobligatoire 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 degrés de couverture initiaux (DCI_{actifs} ou DCI_{global}) dans la mesure où l'IPDP doit adopter des mesures d'assainissement lorsque ces taux ne sont plus atteints et non pas faire appel à la garantie de l'Etat. DCI_{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 pérennité selon 4.2.4.1 (R_P), 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) :

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

Pour déterminer DCI_{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 pérennité selon 4.2.4.1 (R_P), avant d'être comparée au capital actuariel de prévoyance nécessaire aux assurés actifs ($C_{p/AA}$) :

$$\frac{(F_p - R_{FV} - R_P - C_{p/BR}) \times 100}{C_{p/AA}} = DCI_{Actifs} \text{ en \%}$$

Pour qu'une garantie de l'Etat existe, il faut que la figure proprement dite, ses conditions et les motifs de son extinction soient régis par un acte législatif de droit public de la corporation. La garantie de l'Etat reste valable au moins jusqu'à ce qu'un degré de couverture de 100 % soit atteint.

5.3.2.2 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 corporation de droit public doit inscrire le découvert en tant que dette au bilan et verser un intérêt. Selon son importance, cette créance peut entrer en contradiction avec l'art. 57, al. 1, OPP 2. Il faudra donc modifier ces dispositions en conséquence.

5.3.2.3 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), le collectif qui quitte la caisse a en outre droit à une part des réserves et des provisions de l'institution de prévoyance transférante, pour autant que les risques de placement ou les risques techniques qui s'y rapportent soient cédés à la nouvelle institution de prévoyance. Dans ce cas, le garant doit financer, outre un capital de couverture insuffisant, le découvert généré par la cession des réserves et des provisions, de sorte que le degré de couverture obtenu une fois la liquidation partielle terminée ne soit pas inférieur au degré de couverture initial.

L'obligation de financer les effectifs sortants ne s'applique pas aux cas où un collectif d'assurés quitte une IPDP garantie par l'Etat pour une autre et où les deux institutions conviennent d'un taux de financement inférieur, car le collectif d'assurés sortant 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, la Commission d'experts suppose aussi 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 degré 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 au refinancement a posteriori de ces découverts en supportant des mesures d'assainissement.

5.3.3 Recommandation de la Commission d'experts

Dans ce contexte, la Commission d'experts formule la recommandation suivante :

- **Application de la garantie**

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

- **Garantie et stratégie de placement de l'institution de prévoyance**

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 nécessite d'appliquer les prescriptions de placement. La surveillance des IPDP doit tenir compte de ce fait.

- **Subordination au Fonds de garantie**

La Commission d'experts recommande de maintenir la subordination des IPDP au Fonds de garantie.

- **Liquidation partielle**

La Commission d'experts recommande de préciser la norme légale pour que le découvert ne soit pas à la charge de l'institution de prévoyance. La prise en charge du découvert doit être régi 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 devrait refuser l'application de l'art. 69, al. 2, LPP.

- **Portée de la garantie**

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 degré de couverture de l'IPDP. Au contraire, il faut définir des mécanismes qui permettent d'atteindre le degré de couverture prévu dans le plan de mesures pour la période en question. La garantie est limitée par la fixation de deux degrés de couverture initiaux dans la mesure où l'IPDP doit envisager des mesures d'assainissement lorsque ces taux ne sont plus atteints et non pas faire appel à la garantie de l'Etat.

- **Garantie et employeurs externes**

La garantie de la collectivité publique s'applique à l'ensemble de l'institution de prévoyance, donc 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.

5.3.4 Cotisations au Fonds de garantie

La Commission d'experts estime que les IPDP devront continuer à verser des cotisations au Fonds de garantie, peu importe qu'elles bénéficient d'une garantie de l'Etat ou non. Les raisons suivantes appuient cette demande : l'obligation de verser des cotisations est justifiée en premier lieu par le principe de l'égalité de traitement. En effet, il y a des institutions de prévoyance de droit privé de très grandes entreprises qui, selon toute vraisemblance, ne mettront jamais à contribution le Fonds de garantie. Si l'on exonérait les IPDP de l'obligation de verser des cotisations, d'autres institutions de prévoyance demanderaient, pour des considérations d'équité, de moduler les cotisations versées au Fonds de garantie en fonction du risque. Cette évolution aurait cependant des conséquences néfastes pour la prévoyance professionnelle dans son ensemble et, en particulier, pour les petites caisses de pension.

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 prétentions virtuelles, car les prestations sont aussi dues sur des revenus qui ne peuvent plus donner droit à des prestations du Fonds[56].

[56] Isabelle Vetter-Schreiber, « Berufliche Vorsorge » p. 209 s. en se référant à l'arrêt de la Commission de recours LPP du 11 février 2003

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 1re révision LPP, les parlementaires étant tous d'avis qu'il ne fallait pas créer d'exceptions à l'obligation de cotiser.

5.3.5 Cadre juridique et organisationnel

5.3.5.1 Considérations générales

Dès le moment où une IPDP est entièrement recapitalisée, 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.

5.3.5.2 Rapprochement des bases des institutions de prévoyance de droit public et de droit privé

Le régime de prévoyance d'une entreprise est un élément important des rapports juridiques qui unissent employeur et travailleurs. En dépit d'une mobilité professionnelle croissante, un régime de prévoyance attrayant reste un élément décisif des prestations salariales et les employeurs publics ne se distinguent pas à cet égard des employeurs privés. Toutefois, le régime de prévoyance doit, dans les deux cas, entrer dans les possibilités économiques de l'employeur. Pour cette raison, 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 a la possibilité de décider lui-même 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. La Commission d'experts s'est fixée pour but de 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'institution de prévoyance.

5.3.5.3 Garantie et limitation de l'influence de la collectivité publique

5.3.5.3.1 Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'institution de prévoyance

La Commission d'experts recommande de doter les IPDP 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 des pressions politiques plus ou moins fortes[57].

5.3.5.3.2 Séparation des compétences des organes politiques de celles de l'institution de prévoyance

L'employeur public doit pouvoir arrêter les grands traits de l'institution de prévoyance. Autorité politique, il fixe ces traits dans un acte législatif, limité en principe aux aspects suivants :

- forme juridique de l'institution de prévoyance ;
- 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 ;

[57] 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.

- conditions et modalités des mesures d'assainissement ;
- portée de l'éventuelle garantie de l'Etat.

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'institution de prévoyance. La collectivité publique doit avoir la certitude que ses engagements envers l'institution de prévoyance restent limités et l'organe suprême doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour garantir l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Dès lors, la Commission d'experts recommande 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. A cet égard, il faut néanmoins formuler les réserves suivantes : il va de soi que l'acte législatif régit les régimes spéciaux d'une IPDP qui sont financés uniquement par l'employeur. A titre d'exemple de ces régimes spéciaux, citons la prévoyance des magistrats ou les retraites anticipées et les prestations d'invalidité à la charge de l'employeur.

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).

La Commission d'experts est néanmoins consciente que cette recommandation ne pourra être mise en œuvre que dans le respect des compétences législatives des cantons et des communes.

5.3.5.4 Règlements (aspects propres à chaque institution de prévoyance)

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 ;
    - âge de la retraite flexible ;
    - 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 recapitalisation) ;
- 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'institution de prévoyance. Les règlements ne seront ainsi plus soumis à l'approbation de l'autorité politique qui, comme tout employeur, doit toutefois pouvoir en prendre connaissance.

5.3.5.5 Responsabilité opérationnelle réservée à l'organe suprême

La Commission d'experts estime que 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 les institutions de prévoyance puissent conclure avec la corporation de droit public des contrats de prestations pour certains domaines.

Recommandations

La Commission d'experts recommande

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

5.3.6 Tâches de l'autorité de surveillance

L'autorité de surveillance joue un rôle clé dans le cas des IPDP dont le degré de couverture est inférieur à 100 % au jour de référence. Si cette institution maintient le principe de la capitalisation partielle, l'autorité de surveillance examine le plan de financement susceptible de garantir l'équilibre financier à long terme. Si le principe de la capitalisation partielle est abandonné, elle surveille le passage de l'institution de prévoyance à la capitalisation complète. L'autorité de surveillance doit vérifier si la démarche de refinancement de l'institution de prévoyance est en bonne voie, faute de quoi, elle doit exiger la modification du plan de mesures. Cette affirmation est d'autant plus valable dans le cas des IPDP dont le degré 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'institution de prévoyance, 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.

5.3.7 Indépendance organisationnelle, juridique et financière de l'autorité de surveillance

Une solution possible pour satisfaire à l'exigence d'indépendance serait de détacher la surveillance de l'administration cantonale centrale et de la confier à un établissement distinct doté de la personnalité juridique, à l'image des offices AI cantonaux ou des caisses de compensation AVS cantonales. Le Conseil-exécutif du canton de Berne notamment avait abordé la question de l'autonomie de l'autorité de surveillance en lien avec les difficultés financières dans lesquelles des placements risqués avaient plongé la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). Le 13 août 2004, il se prononçait de la façon suivante sur un éventuel détachement de l'autorité de surveillance de l'administration cantonale dans sa prise de position relative au Rapport du Contrôle des finances concernant le contrôle spécial de la CACEB:[58]

« Dans les actes qu'il réalise en tant qu'autorité de surveillance cantonale des institutions de prévoyance, l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations est soumis du point de vue matériel à la Confédération, qui statue également sur les recours déposés contre les mesures adoptées par l'office en matière de surveillance. Toutefois, du point de vue administratif et organisationnel, cette partie de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations est elle aussi rattachée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. La question se pose sérieusement de savoir si le service de la prévoyance professionnelle et de la surveillance des fondations de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations ne devrait pas sortir de l'administration centrale. L'avantage en serait que son indépendance matérielle se refléterait aussi du point de vue organisationnel et que l'on associerait moins directement, de l'extérieur, les actes de l'Office des assurances sociales et de la surveillance des fondations à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et, par conséquent, au Conseil-exécutif. N'oublions

[58] Rapport du Contrôle des finances concernant le contrôle spécial CACEB / prise de position du Conseil-exécutif du canton de Berne datée du 13 août 2004, ch. 11, let. d, p. 15 et s.

pas que des efforts sont actuellement accomplis sur le plan fédéral en vue d'une refonte totale de la surveillance des institutions de prévoyance. En lieu en place d'une surveillance purement fédérale, le débat porte aussi sur une régionalisation de la surveillance, et il serait envisageable que l'autorité de surveillance du canton de Berne assume cette tâche pour d'autres cantons ou en collaboration avec eux. Il est vraisemblable que cette mesure sera bien plus facile à réaliser avec une entité indépendante de l'administration centrale. »[59].

Dans une perspective juridique, il faudrait examiner avec attention si la Confédération pourrait, par une loi ou par une ordonnance (comme une modification de l'OPP 1) prescrire aux cantons de détacher la surveillance de l'administration cantonale centrale. Compte tenu de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la question se pose de savoir si une telle démarche serait admise en droit constitutionnel.[60] Les cantons pourraient aussi s'engager dans cette voie, en renforçant la régionalisation de la surveillance de leur plein gré ou en concluant des concordats, avec, éventuellement, la participation de la Confédération à titre consultatif.

La Commission d'experts est d'avis que la Confédération a, en matière de prévoyance professionnelle, les compétences nécessaires pour prescrire l'indépendance organisationnelle, juridique et financière des autorités de surveillance par rapport à l'administration cantonale. En revanche, il doit incomber aux cantons de définir les modalités de la mise en œuvre de cette prescription (autorité régionale de surveillance, établissement de droit public cantonal indépendant).

Recommandations

- *La Commission d'experts recommande de ne pas admettre une surveillance spéciale pour les IPDP. En fonction de leur siège, celles-ci doivent être soumises aux mêmes autorités de surveillance, cantonales ou régionales, que les institutions de prévoyance de droit privé.*
- *La Commission d'experts recommande en outre que la surveillance des IPDP soit 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.*

6 Conséquences économiques

Le présent chapitre a pour objet l'évaluation de l'impact économique possible du projet. Ladite évaluation vise principalement deux échelons : dans un premier temps, l'objectif est de mettre en évidence les conséquences économiques du projet au plan général. Il s'agit dans un deuxième temps d'examiner les conséquences financières pour la Confédération et les cantons là où des incidences sont prévisibles.

6.1 Remarques préliminaires

6.1.1 Ampleur du problème des découverts

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 degrés de couverture. Cette dernière vise un rapprochement avec le statut des IP de droit privé, l'élévation des degrés de couverture ayant pour but qu'une partie significative des IPDP atteignent (ou dépassent) le seuil de capitalisation complète. Les IPDP faisant partie du groupe des institutions présentant à fin 2005 un degré de couverture faible pourront faire le choix de conserver un système de financement mixte avec un degré de couverture

[59] Voir chiff. 11 de la prise de position du conseil d'état du canton de berne du 13 août 2004 concernant le rapport de la contrôle des finances sur l'examen de la CACEB http://www.portalbackend.be.ch/public/media/DisplayFile.aspx?fileId=1150&linkId=11808&linkName=Stellungnahme%20des%20Regierungsrates. Le texte a été traduit librement par l'OFAS.

[60] Cf. art. 46, 47 et 113 Cst

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 ou moyen termes.

Il convient à cet égard de rappeler que les données disponibles à fin 2005 indiquent que sur le nombre total de 79 IPDP recensées,

- 42 présentaient à fin 2005 un degré de couverture égal ou supérieur à 100%. Ce premier groupe représente un peu plus de la moitié (53%) du total des IPDP et pas loin d'un tiers des assurés actifs affiliés à ce type d'institution (32% ou 147'995 assurés) ;
- 37 présentaient un découvert. Ce second groupe représente presque 47% du nombre total d'IPDP et 68% (315'101) 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, 12 (ou un peu plus de 15% du total des IPDP) affichent un degré de couverture égal ou supérieur à 91%. Elles regroupent un peu plus de 99'000 assurés actifs (21,4%). Ce premier sous-groupe ne totalise que 1,3 milliards de francs de découvert (7,9% du découvert global) et constitue une cible prioritaire du projet dans la mesure où les IPDP concernées sont susceptibles d'opter pour la capitalisation complète ;
- Une part importante des IPDP en découvert se situe dans la plage correspondant à des degrés de couverture allant de 61% à 90%. Ce groupe est constitué de 20 institutions (25,3% du total) et concerne plus de 200'000 assurés actifs (43,2% du total). Il cumule un découvert de 12,3 milliards (75,4% du découvert global) ;
- Il convient enfin de rappeler que parmi les IPDP en découvert, 5 institutions présentent un degré de couverture ne dépassant pas 60%. Elles regroupent plus de 15'000 assurés actifs et cumulent un découvert de 2,7 milliards (16,5% du découvert global de 16,3 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	53,2%	37	46,8%	12	15,2%	25	31,6%
Assurés actifs	147'995	32,0%	315'101	68,0%	99'042	21,4%	216'059	46,6%
Rentiers	77'310	38,4%	124'078	61,6%	35'368	17,5%	88'710	44,0%
Découvert (mio.)	-	-	16'328	100,0%	1'300	7,9%	15'028	92,0%

Source : Rapport compl. de l'OFAS (oct. 2006) à l'att. de la Sous-commission LPP de la CSSS-N. Cf. également au chiff. 2.2.1 du présent Rapport.

Dans sa formulation telle que proposée dans le présent Rapport, le projet intègre ainsi une donnée économique de base sans laquelle sa crédibilité non seulement financière, mais également politique aurait été d'emblée fragilisée. Préconiser une législation qui imposerait la recapitalisation à toutes les IPDP se traduirait par des charges insupportables pour une bonne part d'entre elles. Le refinancement global pour toutes les IPDP présentant un degré de couverture inférieur à 91% dépasserait 15 milliards. La non faisabilité est également confirmée par les tableaux intégrés à l'annexe D. Indépendamment des modes de répartition des charges présentés, une recapitalisation complète imposée, même si elle était assortie d'un délai transitoire important, resterait hors de portée dans de nombreux cas.

Ce constat confirme 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.

6.1.2 Limites de l'évaluation

Une évaluation exhaustive des possibles impacts du projet exigerait une approche quantitative préalable au cas par cas, pour ensuite agréger les charges de manière à pouvoir dégager un coût global. Une telle approche serait nécessaire non seulement en raison des différents degrés de couverture constatés, mais encore parce que le projet autorise plusieurs variantes de refinancement. Ces dernières sont susceptibles dans chaque cas de produire des résultats différents en fonction des paramètres propres à chaque IPDP, dont notamment le taux d'intérêt technique. Ainsi qu'il est relevé au chapitre 4.4 du Rapport, une telle approche s'est révélée impossible à concrétiser en raison de la multiplicité des données à recueillir et de la complexité des calculs et simulations à réaliser pour obtenir des résultats fiables.

Ces motifs conduisent à adopter une évaluation simplifiée, essentiellement qualitative, des données globales n'étant utilisées qu'à titre complémentaire.

6.2 Modularité du projet et effets stabilisateurs

La principale caractéristique du projet est de favoriser la tendance à une capitalisation complète, le premier principe relatif à l'équilibre financier prévoyant que l'ensemble des engagements doivent être couverts par la fortune de prévoyance lorsque l'institution assume elle-même la couverture des risques (art. 69, al. 1).

La modularité du projet intervient par 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. 69, al. 2).

Les dispositions transitoires imposent en effet à l'organe suprême de gestion de déterminer le degré de couverture des engagements à l'égard des assurés actifs et le degré de couverture de l'ensemble des engagements de l'institution, les engagements relatifs aux rentes en cours devant être entièrement couverts. La modularité intervient par le fait que l'existence d'un degré de couverture de l'ensemble des engagements inférieur à 100% à la date de référence peut habiliter les autorités de surveillance à autoriser le maintien du système de financement en capitalisation partielle (cf. art. 72a, al. 2).

L'effet stabilisateur intervient par le fait que les degrés de couverture calculés à la date de référence par les IPDP financées en capitalisation partielle ont valeur de seuils minimaux de couverture en deçà desquelles 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'institution 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 degrés 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. 2). 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 degré de couverture égal ou supérieur à 100% ne pourront que conserver un financement en capitalisation complète.

6.2.1 Conséquences de la stabilisation initiale

Comme on l'a vu, les IPDP présentant un degré de couverture égal ou supérieur à 100% devront obligatoirement maintenir un système de financement fondé sur la capitalisation complète. Cette première contrainte pourrait être considérée comme économiquement neutre à première vue. Tel ne serait cependant plus le cas si des paramètres importants tels qu'une évolution globalement négative des rendements de la fortune ou une importante fluctuation des effectifs devait survenir. Selon les données actuelles, 42 IPDP, regroupant près de 148'000 actifs et plus de 77'000 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.

Les IPDP en découvert à la date de référence auront l'obligation de maintenir au minimum les degrés 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 degré de couverture en deçà du degré 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 2005, les IPDP susceptibles d'être concernées sont au nombre de 37. Elles totalisent plus de 300'000 actifs et plus de 120'000 bénéficiaires de rentes.

6.2.2 Conséquences de l'incitation à la capitalisation complète

On peut s'attendre à ce que la grande majorité des IPDP présentant actuellement un degré de couverture compris entre 91 et 99% optent pour la capitalisation complète (soit 12 IPDP, représentant quelque 99'000 assurés et plus de 35'000 bénéficiaires de rentes). Le refinancement correspondant, sans prendre en compte la constitution d'une réserve de fluctuations de valeur, correspondant s'établit actuellement à 1,3 milliards de francs.

L'appréciation est plus difficile pour les IPDP en découvert dont le taux de couverture oscille entre 71% et 90%. Le refinancement nécessaire est sensiblement plus important avec 9,5 milliards (cette catégorie regroupant par ailleurs 170'000 assurés actifs environ et quelque 68'000 bénéficiaires de rentes). Il faut dès lors s'attendre à ce que le choix de la capitalisation complète 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 degré 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 actuellement une référence implicite associée au maintien de systèmes de financement mixtes.

6.2.3 Conséquences des modes de refinancement

Les différentes variantes de refinancement examinées dans le cadre du Rapport (cf. chap. 4) montrent que des écarts parfois importants peuvent intervenir selon les modalités choisies. Le projet oblige les IPDP qui optent pour le maintien d'un financement mixte à appliquer au minimum le mode de financement fondé sur des degrés de couverture différenciés (les engagements des pensionnés étant intégralement couverts), d'autres variantes étant laissées au choix des IPDP concernées pour autant qu'elles 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 de refinancement sont d'autant plus élevées que les degrés de couverture de départ sont faibles, les différences entre les divers modes de refinancement possibles seront mises en évidence par les simulations nécessaires à l'élaboration des plans de financement qui devront être approuvés par les autorités de surveillance. Sur la base de plusieurs cas concrets dans lesquels des mesures de refinancement ont été prises, on peut estimer que les refinancements nécessaires puissent 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). 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 au refinancement 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. 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), et non sur la part acquise, ceci en vertu du principe du maintien des droits acquis (voir ch. 5.2.5);
- 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.

L'établissement de plans 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.

Le fait que le projet n'impose pas de mesure drastique telle que la capitalisation complète ni n'impose de délais d'application permet toutefois de relativiser les impacts négatifs. L'objectif vise une stabilisation et un rééquilibrage sur le long terme, de sorte que l'on peut écarter le risque de baisses sensibles des revenus disponibles aussi bien pour les actifs que pour les bénéficiaires de rentes. Tel ne serait pas le cas si le projet avait imposé un degré minimal de couverture à atteindre par toutes les IPDP dans un délai déterminé.

6.2.4 Conséquences d'autres modifications législatives

Le projet apporte également d'autres modifications qui ne seront pas neutres au plan financier. Il s'agit principalement de la portée de la garantie étatique d'une part, et des dispositions portant sur la liquidation partielle d'autre part.

- En ce qui concerne la garantie, le projet confirme qu'elle s'étend à l'ensemble des prestations dues, y compris dans le domaine surobligatoire. 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 peut être limitée dans la mesure où la différence entre le degré de couverture effectif et l'objectif de couverture prévu par la loi ne bénéficie plus de la garantie ;
- 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 (degré de couverture inférieur au degré de couverture à la date de référence) résultant de la sortie du collectif 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.

6.3 *Conséquences financières pour la Confédération et les cantons*

Le projet n'a que des conséquences très limitées pour la Confédération et les cantons. 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.

Il n'est guère possible d'évaluer en termes d'accroissement de postes les effets des tâches en partie nouvelles énoncées ci-dessus. 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. 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 soient menés à terme, les incidences du projet se limiteront à des ajustements mineurs. En revanche, il faut s'attendre à ce que les charges résultant d'une part des choix de recapitalisation complète et, d'autre part, de l'amélioration des degrés de couverture par l'adoption de taux-objectifs plus élevés se traduisent par des prélèvements supplémentaires et/ou des ajustements des prestations. Aussi bien les collectivités publiques que les assurés et bénéficiaires de prestations des IPDP seront concernés, les effets étant toutefois distribués sur une durée suffisamment longue pour les rendre supportables.

Il paraît cependant souhaitable que les autorités et organes de gestion concernés prennent en compte l'évolution de l'économie dans son ensemble de manière à ne pas exercer une influence procyclique. A cet égard, il paraît nécessaire que l'examen des plans de refinancement intègre également ces aspects avant de les approuver. De même, l'avantage d'une part décroissante de financement en répartition par rapport à l'évolution démographique ne peut être véritablement assuré que par une professionnalisation accrue de la gestion des placements, la part financée en capitalisation étant appelée à s'accroître à moyen et long termes.

7 Rapports avec le droit européen

7.1 Le droit du Conseil de l'Europe

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

7.2 Le droit de la Communauté 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[61].

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; 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 conserver un taux de couverture inférieur à 100%, une institution de prévoyance de droit public doit bénéficier de la garantie de l'Etat. Le présent projet de révision est donc conforme au droit communautaire.

8 Normes IPSAS

Sur la base des normes IAS, une commission spéciale (IPSAS board) a rédigé à l'échelle internationale un projet de normes comptables applicables aux pouvoirs publics. Ces règles, encore en cours de perfectionnement, sont appelées à être la norme dans les Etats de l'UE, mais ne sont pas obligatoires en Suisse. Néanmoins, la Confédération s'est inspirée des normes IPSAS pour le Nouveau modèle comptable qui est entré en vigueur le 1er janvier 2007 et qui se fonde sur la loi sur les finances publiques et l'ordonnance y afférente, toutes les deux ayant été soumises à une révision totale. En cela, la Confédération est imitée par les cantons, qui élaborent à l'heure actuelle le modèle comptable harmonisé 2 (MCH 2) accompagné d'un modèle de loi, qui sera disponible au plus tard en 2008. De la sorte, la Suisse se rapproche de l'évolution des normes internationales, sans devoir pour autant les reprendre telles quelles. L'on estime à 7 à 10 ans le délai nécessaire à l'introduction du MCH 2 à l'échelon des cantons et des communes. Le présent rapport aborde ailleurs la question de l'inscription obligatoire aux bilans des découverts des IPDP (voir ch. 2.3.5.2).

9 Bases légales

9.1 Modifications de la LPP

Art. 48, al. 2 Enregistrement

L'art. 48, al. 2, est précisé pour les IPDP dans le sens qu'elles doivent devenir indépendantes sur le plan juridique et organisationnel – à l'image des institutions de prévoyance de droit

[61] JO de l'UE L 235 du 23.9.2003, p. 10.

privé – de sorte à réduire l'influence du législatif et de l'administration publique. Le statut de l'organe suprême de l'IPDP s'en trouve renforcé (cf. infra le commentaire de l'art. 50, al. 2, et 51, al. 5). Habituellement, le terme de « institution de prévoyance dotée de la personnalité juridique » englobe tant les établissements que les fondations de droit public[62]. Signalons ici que la personnalité juridique d'une institution de droit public ne garantit pas nécessairement son autonomie (illimitée). En d'autres termes, la collectivité publique peut continuer à limiter l'autonomie de l'IPDP par des actes législatifs adoptés par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif (cf. infra le commentaire de l'art. 50, al. 2, et de l'art. 51, al. 5).

Art. 50, al. 2 Dispositions réglementaires

L'indépendance juridique et organisationnelle de l'IPDP (détachement de l'administration [centrale]) a pour but de dépolitiser la prévoyance professionnelle assurée par les employeurs de droit public. Pour cela, il faut que ce soit l'organe suprême (et non pas la collectivité publique) qui réponde pour l'essentiel de la sécurité financière de l'institution de prévoyance, y compris lorsqu'il s'agit d'une IPDP.

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'institution de prévoyance 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'institution de prévoyance 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'institution.

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

---

62 Cf. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4e éd. ; outre la collectivité publique, seuls y figurent comme forme d'organisation décentralisée l'établissement de droit public (note 1314 ss.) et la fondation de droit public (note 1346 ss.)

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

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 ;
- *responsabilité de l'institution des certificats légaux et de l'information fournie aux assurés* : 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 mettent en péril 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.

Art. 53, al. 2 Contrôle

La nouvelle *let. c* complète la série d'instruments de contrôle dont dispose l'expert en prévoyance professionnelle. En vertu de la teneur actuelle de la loi, cet expert doit déterminer périodiquement si l'institution de prévoyance offre en tout temps la garantie qu'elle peut remplir ses engagements (al. 2, let. a) et si les dispositions réglementaires sont conformes aux prescriptions légales (al. 2, let. b). Pour la let. a, le contrôle porte en premier lieu sur le calcul des engagements en cours et des engagements futurs (passif du bilan) et sur leur couverture intégrale par la fortune de l'institution de prévoyance (actif du bilan). Dans le cas des IPDP régies par un système de financement mixte, l'expert doit réaliser non seulement cette analyse plutôt statique mais établir aussi des projections dynamiques sur l'évolution future (évolution de l'effectif des assurés, stratégie de placement, évolution des marchés des capitaux, etc.). Ces projections ont pour but de vérifier si le système de financement choisi – selon les simulations de l'expert – pourra garantir l'équilibre à long terme entre les cotisations et les contributions d'un côté et les prestations de l'autre et éviter de la sorte qu'une future génération d'assurés pâtisse de fortes hausses des cotisations ou de brusques diminutions des prestations. L'expert

en prévoyance professionnelle poursuit le contrôle exercé par l'autorité de surveillance, qui a examiné le plan de financement visant à assurer l'équilibre financier à long terme de l'institution de prévoyance à laquelle elle a permis de maintenir le système de capitalisation partielle.

Art. 53d, al. 3 LPP 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. En conséquence, les découverts techniques ne peuvent être déduits de la prestation de sortie que lorsque des institutions de prévoyance à capitalisation complète sont liquidées, partiellement ou totalement, à condition que l'avoir de vieillesse ne s'en trouve pas réduit. Les institutions de prévoyance à capitalisation partielle garanties par l'Etat sont régies par les règles particulières de l'art. 53e.

Art. 53e Dispositions particulières applicables à la liquidation partielle et totale des institutions de prévoyance de droit public

Conformément au nouveau modèle de financement en vertu duquel les IPDP dotées de la garantie de l'Etat et gérées selon le mode de financement fondé sur la capitalisation complète sont soumises aux mêmes règles que les institutions de prévoyance de droit privé, *l'al.* 1 renvoie à l'art. 53d pour les liquidations partielles et totales de ces institutions.

L'al. 2 règle en revanche le cas de la liquidation partielle ou totale des institutions de prévoyance gérées selon le système de la *capitalisation partielle* et prévoit que les prestations de sortie qui n'étaient pas entièrement financées en raison de la garantie de l'Etat doivent être refinancées, au moment de la liquidation partielle ou totale, par la mise à contribution de la garantie de l'Etat de la part de l'institution de prévoyance transférante. Si le départ d'un collectif d'assurés se traduit, lors d'une liquidation partielle, par une baisse du degré de couverture de l'institution transférante et, donc, par un découvert technique à la charge du collectif restant, ce découvert doit être refinancé de même au moment de la liquidation partielle par la collectivité publique garante (*al. 3*).

En revanche, les découverts techniques dus au fait que les degrés de couverture étaient déjà inférieurs aux degrés de couverture initiaux avant la liquidation partielle ou totale ne sont pas couverts par la garantie de l'Etat et peuvent être déduits de la prestation de sortie conformément aux règles applicables aux liquidations partielles et totales des institutions de prévoyance de droit privé (art. 53 d, al. 3) (*al. 4*).

Art. 53f Résiliation des contrats

Etant donné que les nouvelles dispositions particulières applicables aux liquidations totales et partielles des IPDP complètent le sens de l'art. 53d, les dispositions contenues actuellement dans l'art. 53e, relatives à la résiliation des contrats d'affiliation, passent à un nouvel article, le 53f.

Art. 61 Autorité de surveillance

L'art. 61 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. La disposition est en outre précisée par le fait que la même autorité de surveillance sera désormais compétente tant pour les institutions de prévoyance de droit privé que pour celles de droit public. Le document relatif à la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle mis en consultation avait délibérément était laissée en suspens cette question, en faisant référence au projet de financement des IPDP. Dans le présent rapport, la Commission d'experts rejette aussi pour l'avenir l'idée d'une autorité de surveillance séparée pour les IPDP, car elle pourrait donner naissance à des pratiques différentes en matière de surveillance des institutions de prévoyance de droit privé et de celles de droit public. Or, la Commission d'experts estime que les mêmes bases légales et la même surveillance doivent s'appliquer aux institutions de prévoyance tant de droit public que de droit privé. Même la surveillance des IPDP dans le système de la 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 l'équilibre des recettes et des dépenses est garanti à long terme selon le constat de l'expert en prévoyance professionnelle ;
- La sécurité financière de l'institution de prévoyance est garantie non seulement par des cotisations et par le produit de la fortune, mais aussi par une garantie de l'Etat. Si cette disposition pose des exigences particulières à l'autorité de surveillance chargée d'approuver le financement en 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), elle n'en justifie pas pour autant une autorité de surveillance distincte. La précision relative à la compétence des autorités de surveillance effectuée à l'al. 1 appelle une précision rédactionnelle semblable à l'al. 2.

Al. 2bis : 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 rendre autonomes de façon systématique les autorités de surveillance désignées par les cantons.

Al. 3 : l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) au 1er janvier 2005 a définitivement tranché la question de la compétence en matière de surveillance des institutions de prévoyance collectives proches des assurances, compétence disputée par la surveillance des assurances et celle des institutions de prévoyance : en vertu de l'art. 2, al. 2, let. b, LSA, la surveillance des institutions collectives fondées par des assureurs-vie est confiée à l'autorité de surveillance LPP compétente. L'autorité de surveillance des assurances n'est compétente subsidiairement que si les institutions de prévoyance en faveur du personnel ne sont pas soumises à la surveillance particulière LPP. Pour les institutions de prévoyance des assureurs, le législateur a ainsi consacré la primauté de l'autorité de surveillance LPP sur l'autorité de surveillance des assurances. L'al. 3 actuellement en vigueur peut ainsi être abrogé.

Art. 65, al. 2 Principe

En soi incontesté, le principe 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.

Art. 69 Equilibre financier

L'actuel art. 69 LPP impose aux institutions de prévoyance l'obligation d'établir leur bilan en caisse fermée et permet aux autorités de surveillance d'autoriser des dérogations à ce principe pour les IPDP. Dans le fond, il consacre le principe de la capitalisation complète, avec des dispenses possibles pour certaines IPDP. Cette notion de fond doit être formulée de façon explicite. En revanche, les principes d'établissement du bilan font partie de la comptabilité, régies par l'art. 65a. Dès lors, la réglementation d'exception applicable aux IPDP est adaptée aux conditions formulées à l'art. 72a.

Art. 72a Financement d'institutions de prévoyance de droit public

L'al. 1 régit le principe suivant lequel les normes de financement générales sont applicables aux IPDP, pour autant qu'elles soient gérées, comme les institutions de prévoyance de droit privé, selon le système de la capitalisation complète.

Al. 2 : A certaines conditions restrictives (par rapport à aujourd'hui), l'autorité de surveillance compétente peut autoriser les IPDP à maintenir le système de capitalisation partielle. Les dispositions transitoires énonce les conditions fondamentales qui déterminent quelles IPDP pourront bénéficier à l'avenir de cette disposition : seules pourront être gérées selon le système de la capitalisation partielle les institutions de prévoyance qui, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme, ne sont pas encore gérées selon le système de la capitalisation complète (degré de couverture > 100 % déduction faite, le cas échéant, des réserves de fluctuation de la fortune). S'appliquent aussi à ces institutions de prévoyance les autres conditions : la garantie de l'Etat accordée par une collectivité publique (cf. infra le commentaire de l'art. 72b) et l'exigence du plan de financement qui garantisse l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Ce plan de financement doit se caractériser par le fait que l'institution de prévoyance ne doit plus avoir de degrés de couverture inférieurs aux degrés de couverture fixés à 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. 5.3.2.1). Des prescriptions plus strictes que celles actuelle-

ment en vigueur sont ainsi introduites pour les institutions de prévoyance gérées selon le système de la capitalisation partielle, le but étant de contribuer à la stabilité à terme du degré de couverture de ces institutions.

Al. 3 : La tendance à la décentralisation de l'administration a eu pour corollaire une redéfinition de la notion de pérennité : le maintien du collectif d'assurés d'une IPDP reste uniquement garanti dans son ensemble, mais plus à titre individuel. En d'autres termes, la pérennité de ce collectif d'assurés est certes garantie par la pérennité de la corporation de droit public et par sa nécessité constante de recruter du personnel, mais l'on ne peut désormais guère supposer que les besoins en personnel et – partant – les effectifs eux-mêmes restent stables, c'est-à-dire que chaque employé qui quitte le collectif n'est pas automatiquement remplacé. Il n'est ainsi pas exclu que les besoins en personnel de la collectivité publique enregistrent des variations plus ou moins prononcées. Si une institution de prévoyance prévoit que plusieurs classes d'âge prendront leur retraite lorsqu'elle annonce des réductions de prestations et que ses engagements envers les retraités augmenteront en conséquence, elle pourra accumuler des réserves de pérennité suffisantes. De la sorte, elle pourra compenser les variations prévisibles des effectifs des assurés et les éventuelles charges supplémentaires que cela implique.

Al. 4 : Si, malgré tout, une institution de prévoyance en capitalisation partielle affiche des degrés de couverture inférieurs aux degrés de couverture fixés lors de l'entrée en vigueur de la révision de la loi, elle sera contrainte d'adopter des mesures d'assainissement, à l'image des institutions de prévoyance de droit privé.

Art. 72b 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, 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'institution de prévoyance 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 (*let. a et b*). Il s'agit d'un côté de prétentions individuelles exigibles des assurés qui quittent la caisse et, de l'autre, des prétentions d'un collectif d'assurés en cas de liquidation partielle.

Al. 2 : Dans la mesure où le degré de couverture d'une institution de prévoyance diminue lorsqu'un collectif d'assurés 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 le collectif d'assurés sortant et le collectif restant, 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 degré 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 (degré de couverture d'au moins 100%). De l'autre, elle concerne non seulement le domaine obligatoire, mais aussi les prestations réglementaires (*al. 3*). La garantie ne porte sur les découverts techniques que lorsque le degré de couverture de

l'institution de prévoyance transférante diminue en raison du départ d'un collectif d'assurés. En outre, la garantie de l'Etat vaut aussi pour des prestations versées à des collectifs d'assurés qui ont été affiliés à l'IPDP (*al. 5)*. Afin de limiter le risque lié à la garantie de l'Etat, la corporation de droit public peut, dans la contrat d'affiliation ou dans un acte législatif de droit public, poser comme condition que les collectifs d'assurés appartenant à un employeur qui s'affilie a posteriori doivent être entièrement financés au moment de l'affiliation.

L'al. 4 attribue la responsabilité financière relative à la résorption de différents découverts : les déficits techniques existant au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme bénéficient de la garantie de l'Etat, puisqu'il est pratiquement impossible d'identifier les causes du découvert pour chaque situation (cf. ch. 2.2.2) et qu'il faut apporter une solution globale à ce problème. En fixant le degré de couverture pour les assurés actifs et celui relatif à la totalité des engagements d'une institution de prévoyance à l'entrée en vigueur de la nouvelle norme (degré de couverture initial), l'on adopte toutefois pour l'avenir un critère permettant d'attribuer la responsabilité d'un découvert.

Dispositions transitoires

La let. a fixe les compétences et le délai applicables à la détermination des degrés de couverture initiaux déterminants pour le futur système de financement applicable (cf. le commentaire de l'art. 72a, al. 2). Les degrés de couverture initiaux calculés par rapport aux engagements de l'institution de prévoyance envers les assurés actifs et par rapport à la totalité de ses engagements sont fixés après déduction des réserves de fluctuation calculées sur la base du rapport de l'expert en prévoyance professionnelle et selon les principes comptables reconnus. Les degrés de couverture ainsi déterminés permettent de savoir si une IPDP peut conserver le système de la capitalisation partielle (cf. le commentaire de l'art. 72a, al. 2) et quand les institutions de prévoyance à capitalisation partielle doivent envisager des mesures d'assainissement (cf. le commentaire de l'art. 72a, al. 4).

Let. b : Si les degrés de couverture initiaux fixés en vertu de la let. a sont inférieurs à 100 % et si l'organe suprême de l'institution de prévoyance entend passer à la capitalisation complète, l'institution doit présenter un plan de financement à l'autorité de surveillance. La collectivité ne peut abolir la garantie qu'elle a accordée que lorsque l'un des deux degrés de couverture initiaux atteint 100 % et que l'autorité de surveillance a donné au préalable son consentement à l'abolition de cette garantie.

9.2 Modifications de la LFLP

Art. 19 Découvert technique

L'art. 19 sera 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

toutefoisune restriction s'appliquant aux institutions de prévoyance gérées selon le système de la capitalisation partielle : celles-ci ne peuvent déduire de découvert technique de la réserve mathématique du collectif d'assurés sortant que s'il s'agit d'un découvert technique dû à un ou des degrés de couverture inférieurs au(x) degré(s) de couverture fixé(s) au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme.

Art. 23, al. 2 Liquidation partielle ou totale

En raison des nouvelles dispositions particulières applicables à la liquidation partielle ou totale des IPDP, il faut modifier le renvoi aux dispositions ad hoc de la LPP.

10 Modification des dispositions légales

10.1 Modification de la LPP

Art. 48 al. 2 Enregistrement

[2] Les institutions de prévoyance enregistrées doivent revêtir la forme d'une fondation ou d'une société coopérative, ou être une institution de droit public dotée de la personnalité juridique. Elles doivent allouer des prestations répondant aux prescriptions sur l'assurance obligatoire et être organisées, financées et administrées conformément à la présente loi.

Art. 50, al. 2 Dispositions réglementaires

[2] Ces dispositions peuvent figurer dans l'acte constitutif, dans les statuts ou dans le règlement. Les dispositions de l'al. 1, let. a à c, doivent figurer dans le règlement. S'il s'agit d'une institution de droit public, soit le financement, soit les prestations peuvent figurer dans des prescriptions édictées par la Confédération, le canton ou la commune.

Art. 51, al. 5 Gestion paritaire

[5] *abrogé*

Art. 51a Attributions de l'organe suprême *(nouveau)*[63]

[1] L'organe suprême assure la haute direction de l'institution de prévoyance, veille à l'accomplissement des tâches légales, arrête les objectifs et les principes stratégiques de l'institution de prévoyance et les moyens dont elle use pour les atteindre. Il arrête

[63] Le projet de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle énonce de façon plus détaillée les attributions de l'organe suprême. Si ce projet entrait en vigueur avant les modifications de la loi proposées dans le présent rapport, le renvoi au nouvel art. 72a, al. 5 figurant à l'art. 51a, al. 2 passerait à l'art. 51a du projet de réforme structurelle, plus complet.

l'organisation de l'institution de prévoyance, veille à la stabilité financière de celle-ci et surveille l'activité de la direction.

[2] En particulier, il détermine le cercle des assurés et la façon dont ils sont informés, les conditions applicables au rachat de prestations, sous réserve de l'art. 50, al. 2, les rapports avec les employeurs affiliés et les conditions applicables à l'affiliation d'autres employeurs, dans la mesure où les conditions de l'art. 72b, al. 5, ne sont pas applicables.

Art. 53, al. 2, let. c Contrôle (*nouveau*)

[2] L'institution de prévoyance chargera un expert agréé en matière de prévoyance professionnelle de déterminer périodiquement :

…

c. si l'équilibre financier d'une institution de prévoyance de droit public en capitalisation partielle est garanti à long terme.

Art. 53d, al. 3 Procédure en cas de liquidation partielle ou totale

[3] Les institutions de prévoyance qui ne bénéficient pas de la garantie de l'Etat peuvent déduire proportionnellement les découverts techniques pour autant que cela ne contribue pas à réduire l'avoir de vieillesse (art. 15). L'art. 53e est applicable aux institutions de prévoyance garanties par l'Etat.

Art. 53e Dispositions particulières applicables à la liquidation partielle et totale des institutions de prévoyance de droit public

[1] Les dispositions de l'art. 53d sont applicables aux institutions de prévoyance de droit public sans garantie de l'Etat.

[2] Pour les institutions de prévoyance de corporations de droit public bénéficiant de la garantie de l'Etat, les prestations de sortie du collectif d'assurés sortant qui ne sont pas entièrement couvertes en raison du système de capitalisation partielle doivent être refinancées.

[3] Pour le collectif d'assurés restant, le découvert technique en vertu de l'art. 72a, al. 4 engendré par les sorties visées à l'al. 2 doit être financé.

[4] Les autres découverts techniques ne doivent pas être financés en cas de liquidation partielle ou totale.

[5] Le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives au calcul des fonds libres des institutions de prévoyance de droit public bénéficiant de la garantie de l'Etat. Il peut décider d'exclure le droit proportionnel à la réserve de pérennité en cas de liquidation partielle.

***L'art. 53e** devient l'**art. 53f**.*

Art. 61 Autorité de surveillance

[1] Les cantons désignent l'autorité compétente en matière de surveillance des institutions de prévoyance de droit privé et de droit public ainsi que des institutions servant à la prévoyance, qui ont leur siège sur leur territoire. [64]

[2] Le Conseil fédéral fixe dans quelles conditions la surveillance des institutions de prévoyance de droit privé et de droit public ainsi que des institutions qui servent à la prévoyance relève de la Confédération.

[2bis] (*nouveau*) Les autorités de surveillance sont indépendantes de la corporation de droit public sur les plans juridique, organisationnel et administratif et sont dotées de la personnalité juridique. Elles déterminent leur organisation et tiennent une comptabilité distincte.

[3] *abrogé*

Art. 65 al. 2 Principe

[2] Elles régleront leur système de cotisations et leur financement de telle manière que les prestations prévues par la présente loi puissent être fournies dès qu'elles sont exigibles. A cet égard, elles ne peuvent se fonder que sur l'effectif du moment des assurés actifs et des rentiers (principe du bilan en caisse fermée).

Art. 69 Equilibre financier

[1] La fortune de prévoyance de l'institution de prévoyance doit être égale à la totalité de ses engagements (principe de la capitalisation complète). L'art. 65c est réservé.

[2] L'autorité de surveillance peut autoriser les institutions de prévoyance de corporations de droit public à déroger au principe de la capitalisation complète, pour autant que les conditions de l'art. 72a ss. soient remplies.

Art. 72a Financement des institutions de prévoyance de droit public (*nouveau*)

[1] Les institutions de prévoyance gérées selon le principe de la capitalisation complète sont régies par les règles générales de financement des art. 65 ss.

---

[64] En vertu du projet de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, l'art. 61, al. 1 LPP sera modifié pour permettre aux cantons de créer des autorités régionales de surveillance des institutions de prévoyance. Cet aspect ne faisant pas partie des travaux de la Commission, les modifications proposées pour l'al. 1 se fondent uniquement sur le texte actuellement en vigueur.

[2] L'autorité de surveillance peut autoriser l'institution de prévoyance à conserver le principe de la capitalisation partielle si :

a. celle-ci bénéficie d'une garantie de l'Etat suivant l'art. 72b ;
b. celle-ci présente un plan de financement qui garantit à long terme son équilibre financier dans le sens que :

1. les engagements envers les bénéficiaires de rente sont intégralement couverts ;

2. les degrés de couverture des engagements envers les assurés actifs et de l'ensemble des engagements de prévoyance restent stables à long terme.

[3] Les institutions de prévoyance peuvent constituer une réserve de pérennité en vue d'une modification structurelle prévisible de l'effectif des assurés.

[4] Les institutions de prévoyance gérées selon le principe de la capitalisation partielle ne sont en découvert technique que lorsqu'un ou plusieurs des degrés de couverture mentionnés à l'al. 2, let. b, ne sont plus atteints. Dans ce cas, l'institution de prévoyance prend les mesures prévues aux art. 65c à 65e.

Art. 72b Garantie de l'Etat (*nouveau*)

[1] La garantie de l'Etat constitue une promesse de couverture formulée par la corporation de droit public pour les prestations suivantes, dans la mesure où l'institution de prévoyance, ayant choisi le système de capitalisation partielle, ne les capitalise pas entièrement:

a. prestations de vieillesse, de risque et de sortie exigibles qui ne peuvent être servies par une institution de prévoyance de droit public ;
b. prestations de sortie dues au collectif d'assurés sortant en cas de liquidation partielle.

[2] La garantie de l'Etat constitue aussi une promesse de couverture formulée par la corporation de droit public pour les découverts techniques visés à l'art. 72a, al. 4, affectant le collectif d'assurés restant en cas de liquidation partielle.

[3] La garantie de l'Etat porte sur l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance de droit public. A l'exception de l'al. 2, elle ne s'applique pas aux découverts techniques visés à l'art. 72a, al. 4.

[4] La corporation de droit public garante supporte les dépenses occasionnées en vertu des al. 1 et 2.

[5] Si d'autres employeurs s'affilient à une institution de prévoyance de droit public garantie par l'Etat, la garantie porte aussi sur les engagements envers les effectifs d'assurés affiliés à cette occasion.

Dispositions transitoires de la modification du XX.XX. 20XX

a. Détermination du degré de couverture

[1] L'organe suprême d'une institution de prévoyance de droit public dont le degré de couverture suivant la let. b est inférieur à 100 % détermine dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la modification du XX.XX.20XX les degrés de couverture suivants applicables à son institution, la réserve mathématique requise pour les versements de rentes exigibles devant être entièrement disponible :

a. le degré de couverture des engagements envers les assurés actifs ;
b. le degré de couverture de l'ensemble des engagements de prévoyance.

[2] Ces degrés de couverture sont déterminants :

a. pour l'autorisation accordée par l'autorité de surveillance à l'institution de prévoyance qui veut assurer son financement par le système de la capitalisation partielle lorsque son degré de couverture en vertu de l'al. 1, let. b, est inférieur à 100 % ;
b. pour le calcul du degré de couverture minimal applicable aux institutions de prévoyance en capitalisation partielle en vertu de l'art. 72a, al. 2, let. b.

[3] Les réserves de fluctuation de valeurs peuvent être déduites de la fortune de prévoyance lors du calcul du degré de couverture suivant l'al. 1, let. b. Le Conseil fédéral édicte d'autres dispositions relatives au calcul du degré de couverture le XX.XX.20XX.

b. Conditions applicables à la suppression de la garantie de l'Etat pour les institutions de prévoyance en capitalisation partielle qui veulent passer au système de capitalisation complète

Les institutions de prévoyance dont le degré de couverture est inférieur à 100 % et qui veulent capitaliser la totalité de leurs engagements soumettent un plan de financement à l'autorité de surveillance. La corporation de droit public peut supprimer sa garantie, avec l'approbation de l'autorité de surveillance, lorsqu'un degré de couverture de 100 % est atteint.

10.2 Modifications de la LFLP

Art. 19 Découvert technique

[1] Les institutions de prévoyance ne peuvent prendre en compte le découvert technique dans le calcul de la prestation de sortie en cas de libre passage.

[2] Le découvert technique peut être pris en compte en cas de liquidation partielle ou totale (art. 23, al. 2) ; pour les institutions de prévoyance de droit public garanties par l'Etat, il peut être pris en compte seulement s'il s'agit d'un découvert suivant l'art. 72a, al. 4, LPP.

Art. 23, al. 2 Liquidation partielle ou liquidation totale

[2] La liquidation partielle ou totale est régie par les art. 53*b* à 53*e* LPP.

****

Annexe A
Degrés de couverture des IPDP

DEGRÉS DE COUVERTURE DES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE DU DROIT PUBLIC

VE / Kanton	Zins %	Datum VT-Bilanz	DG Art. 44 BVV2	Ziel deckungs grad	Aktive SK in Mio.	Aktive Anzahl	Rentner DK in Mio.	Rentner Anzahl	Unter- Über- deckung	Total Vermö- gen in Mio.	Staats- garantie
ZH											
ZH 1	4%	31.12.2005	**98.10%**		655.70	4'150	580.30	2'026	-24.30	1'263.40	Ja (besch.)
ZH 2	4%	31.12.2005	**97.80%**		42.81	325	57.65	166	-2.34	104.84	Ja
ZH Kt	4%	31.12.2005	**97.65%**		11'020.00	63'792	7'724.00	21'562	-468.00	19'496.00	Ja
ZH 3	4%	31.12.2005	**118.80%**		45.76	406	33.41	136	9.00	101.58	Ja
ZH A 1	4%	31.12.2005	**117.90%**		929.80	4'461	694.10	1'540	282.90	2'054.50	Nein
ZH 4	3.25	31.12.2005	**134.00%**		4'174.00	26'196	4'812.00	14'792	3'325.00	13'183.00	Nein
ZH 5	4%	31.12.2005	**109.70%**		23.40	224	13.90	72	3.90	44.90	Nein
ZH 6	3.5%	31.12.2005	**110.80%**		44.79	285	33.15	127	9.44	97.92	Ja
ZH 7	4%	31.12.2005	**107.80%**		54.00	373	44.00	143	8.00	122.00	Nein
ZH 8	4%	31.12.2005	**120.85%**		32.50	227	20.80	90	11.70	68.40	Ja
ZH 9	4%	31.12.2005	**113.70%**		61.68	526	43.03	156	15.00	125.46	Ja
ZH 10	4%	31.12.2005	**119.90%**		75.93	414	59.80	197	27.00	166.10	Nein
ZH 11	4%	31.12.2005	**114.10%**		24.30	214	17.04	75	5.00	49.90	Ja (besch.)
BE											

BE.0421	4.0%	31.12.2005	**108.00%**		3'956.00	29'179	3'395.00	9'626	606.00	8'165.00	nein
BE.0424	4.0%	31.12.2005	**86.40%**		2'735.00	15'338	2'482.00	5'485	-735.00	4'697.00	ja
BE.0183	4.0%	31.12.2005	**102.50%**		638.00	5'185	1'055.00	3'415	45.00	1'898.00	ja
BE.0116	4.0%	31.12.2005	**115.00%**		73.00	729	58.00	254	21.00	161.00	ja
BE.0169	4.0%	31.12.2005	**133.10%**		85.00	569	62.00	181	52.00	208.00	ja
BE.0173	3.5%	31.12.2005	**98.00%**		18.00	110	22.00	70	-0.90	46.00	ja
BE.0271	4.0%	31.12.2005	**110.80%**		21.00	137	16.00	46	4.00	45.00	nein
BE.0214	3.5%	31.12.2005	**115.80%**		29.00	207	38.00	174	12.00	90.00	ja
BE.0410	4.0%	31.12.2005	**99.20%**		22.00	155	17.00	61	-0.30	40.00	ja
BE.0511	4.0%	31.12.2005	**111.90%**		57.00	483	37.00	148	12.00	115.00	ja
BE.0075	4.0%	31.12.2005	**103.60%**		110.00	792	96.00	385	8.00	239.00	ja
BE.0453	4.0%	31.12.2005	**104.10%**		294.00	3'437	292.00	1'431	25.00	646.00	nein
LU											
Lu 2	4.0%	31.12.2005	**100.10%**		495.90	3'506	559.10	1'748	346.90	1'062.20	Ja
Lu 4	3.5%	31.12.2005	**120.10%**		28.20	179	25.50	95	10.82	65.57	Nein
Lu 7	4.0%	31.12.2005	**111.10%**		13.10	73	5.10	17	2.03	20.26	Nein
Lu 45	4.0%	31.12.2005	**97.42%**		57.70	422	47.20	147	-2.71	102.40	Nein
Lu 50	4.0%	01.01.2006	**69.50%**		45.90	415	37.50	132	-26.78	83.52	Ja
Lu 62	3.0%	31.12.2005	**122.30%**		59.80	520	40.70	136	23.78	130.23	Nein
Lu 72	4.0%	01.01.2005	**108.50%**		21.10	235	13.60	40	6.16	40.85	Nein

Lu 120	3.5%	01.01.2006	**100.00%**		6.40	72	0.75	4	1.31	7.78	Ja
Lu 163	3.5%	31.12.2005	**102.60%**		2'510.60	10'701	1'612.90	2'022	107.19	4.23	Nein
Lu 170	3.5%	01.01.2005	**121.00%**		22.20	293	5.00	48	5.87	33.84	Ja
OW 6	3.5%	31.12.2005	**110.53%**		229.50	2'192	121.27	424	37.13	389.81	Nein
NW 6	4.0%	31.12.2005	**100.40%**		274.60	2'027	123.42	353	1.58	420.84	Ja
SZ 20	4.0%	31.12.2005	**103.20%**		769.10	4'462	417.82	978	38.40	1'225.29	Ja
UR 1	3.5%	31.12.2005	**100.30%**		348.10	2'121	193.64	463	1.87	579.81	Nein
ZG 27	4.0%	31.12.2005	**107.60%**		1'098.50	6'913	583.45	1'411	132.67	1'873.65	Nein
ZG 25	4.0%	31.12.2005	**114.70%**		89.70	529	87.49	238	29.58	221.86	Ja
GL											
GL 1	4.0%	01.01.2006	**112.50%**		240.60	1'640	130.10	489	46.30	416.90	Ja
GL 2	4.0%	01.01.2006	**105.00%**		15.90	77	14.38	68	1.50	31.79	Ja
FR											
FR 1	4.0%	31.12.2005	**110.00%**		65.85	387	62.61	115	18.26	146.73	Nein
FR 2	4.5%	31.12.2005	**89.00%**		1'403.92	13'823	1'030.67	3'028	-226.33	2'208.26	Ja
FR 3	4.5%	31.12.2005	**99.57%**		31.76	282	22.54	100	-0.04	65.24	Ja
FR 4	4.5%	31.12.2005	**51.90%**		84.94	551	84.15	274	-79.97	89.12	Ja
SO											
SO 1	4.0%	31.12.2005	**84.00%**	100.00%	94.70	364	84.60	286	-23.90	124.20	ja
SO 2	4.0%	31.12.2005	**88.30%**	100.00%	73.60	555	99.00	333	-20.20	152.70	ja
SO 3	4.0%	31.12.2005	**79.90%**		1'541.00	9'943	1'316.00	3'752	-574.30	2'289.90	ja
SO 4	4.5%	31.12.2005	**1.80%**		4.40	5	8.70	9	-12.90	0.20	ja

SO 5	4.0%	31.12.2005	**111.00%**		99.60	1'047	53.30	236	16.90	172.50	nein

* Diese PK wird per 1.Jan.2007 ausfinanziert und einer Sameleinrichtung angeschlossen.

\+ Dieses Vorsorgewerk bildet eine Position der der Staatsrechnung.

BS											
BS 1	4.0%	30.06.2005	**78.00%**		4'273.40	20'685	4'971.10	14'214	-1'854.30	7'675.40	Ja
BS 2	4.0%	31.12.2005	**115.40%**		3.80	245	121.80	165	19.30	19.30	nein
BL											
BL 1	4.0%	10.04.2006	**90.50%**	in Diskussion	2’806	20'951	2’239.8	6'100	-492	4’711	ja
SH											
SH I	4.0%	31.12.2005	**98.60%**	100.00%	812.90	6'147	702.69	2'505	-22.00	1'577.85	Nein
AR											
AR 1	4.0%	31.12.2005	**110.90%**		303.80	2'880	165.40	699	55.40	567.90	nein
AI											
AI 2	3.5%	31.12.2005	**115.10%**		89.50	819	39.20	150	32.90	161.90	Ja
SG											
SG 71	4.0%	31.12.2005	**89.71%**	100.00%	391.10	2'779	441.70	1'435	-69.00	766.50	Ja

SG 77	4.0%	31.12.2005	**103.66%**		41.70	363	26.80	144	2.80	82.00	Ja
SG 80	4.0%	31.12.2005	**114.38%**		72.70	571	47.20	164	17.10	136.30	Ja
SG 82	3.5%	31.12.2005	**108.54%**		37.90	404	21.40	143	5.30	67.30	Nein
SG 108	3.5%	31.12.2005	**107.07%**		19.30	107	18.30	60	2.60	40.80	Ja
SG 116	4.0%	31.12.2005	**108.90%**		35.70	302	39.90	163	7.60	93.60	Ja
SG 164	4.0%	31.12.2005	**102.99%**		1'462.90	11'771	1'027.70	3'308	78.30	2'701.80	Ja
SG 199	4.0%	31.12.2005	**103.84%**		921.90	7'430	716.90	1'958	66.60	1'802.60	Ja
GR											
GR 14,15,16	4.0%	31.12.2005	**102.70%**		1'060.90	7'295	818.30	2'750	52.70	2'033.80	Ja
GR 20	4.0%	31.12.2005	**105.50%**		145.00	972	111.00	420	14.00	270.00	Ja
GR 21	4.0%	31.12.2005	**106.50%**		34.50	292	31.80	97	4.30	70.50	Nein
GR 49	4.0%	31.12.2005	**101.35%**		20.80	140	21.30	58	0.60	42.70	Ja
AG											
AG 1	4.0%	31.12.2005	**89.10%**	100.00%	3'536.15	22'442	2'543.01	6'848	-1'500.27	5'576.43	Ja
AG 2	4.0%	31.12.2004	**103.70%**		64.01	449	57.55	169	5.14	132.21	Ja
AG 3	4.0%	31.12.2004	**117.30%**		6.00	50	1.99	14	1.25	10.36	Ja
TG											
TG 75	4.0%	27.06.2006	**91.70%**	90.00%	46.38	372	45.65	201	-7.79	87.00	Ja

TG 70	4.0%	19.03.2004	**110.80%**	115.00%	30.50	164	24.80	85	7.01	64.92	Nein
TG 55	4.0%	13.05.2005	**99.40%**	118.00%	22.34	214	24.08	119	-0.27	47.88	Nein
TG 40	4.0%	01.04.2004	**106.10%**	110.00%	21.30	218	26.29	129	3.13	54.56	Ja
TG 46	4.0%	01.07.2005	**92.90%**	118.00%	21.60	263	20.46	145	-3.03	41.58	Nein
TG 20	4.0%	03.08.2005	**94.60%**	116.00%	35.57	212	23.19	91	-3.94	54.34	Ja
TG 81				Vollversiche-rungsvertrag							Nein
TG 50	3.5%	01.01.2006	**108.90%**	115.00%	1'168.37	8'967	760.23	2'512	174.30	2'102.92	Ja
TI											
TI 11	4.0%	31.12.2005	**72.82%**	80.00%	2'048.90	13'066	1'871.00	5'258	-1'091.20	2'934.70	Ja
TI 41	4.0%	01.01.2005	**88.20%**	100.00%	202.20	2'015	260.30	1'093	-69.40	450.20	Ja
TI 46	4.5%	01.01.2005	**88.10%**	100.00%	34.50	348	41.80	164	-11.00	70.01	Ja
TI 67	4.0%	31.12.2005	**96.30%**	100.00%	34.75	300	33.03	119	-2.54	66.68	Ja
TI 88	4.0%	31.12.2005	-	-	-	-	2.50	21	-	-	Ja
VD											
VD 1	3.5%	31.12.2005	**81.30%**	70.00%	1'179.40	7'937	1'125.09	3'801	-442.12	1'944.18	limitée LPP
VD 2	4.0%	31.12.2005	**74.80%**	61.00%	4'815.26	26'786	4'367.79	11'666	-2'374.49	7'083.65	illimitée
VD 3	4.0%	31.12.2005	**44.20%**	60.00%	928.51	5'629	1'340.50	3'925	-1'305.32	1'045.16	limitée LPP
VS											
VS 6	4.5%	31.12.2005	**71.30%**	70.00%	22.53	295	25.23	112	-29.39	35.03	Ja

VS 9	4.5%	31.12.2005	**43.50%**		550.20	4'008	506.87	1'405	-608.64	471.83	Ja
VS 10	4.5%	31.12.2005	**0.00%**		15.26	15	43.55	66	-58.80	0.06	Ja
NE											
NE 55	4.0%	31.12.2005	**93.00%**	80.00%	189.03	1'765	192.29	822	-15.08	368.11	Ja
NE 56	4.0%	31.12.2005	**63.20%**	70.00%	213.69	2'166	240.15	960	-172.47	295.56	Ja
NE 57	4.3%	31.12.2005	**74.30%**	70.00%	1'573.23	12'005	1'256.49	16'159	-759.20	2'204.64	Ja
GE											
GE 1	4.50 %	31.12.2005	**69.70%**	> 50%	3'891.77	26'111	4'229.20	11'004	-2'494.96	5'777.07	OUI
GE 2	4.50 %	31.12.2005	**83.20%**	> 30% (2a)	1'537.81	14'265	1'160.94	4'683	-461.90	2'321.54	OUI
GE 3	4.00 %	31.12.2005	**90.10%**	80% +/- 5% fluctuation	1'168.61	6'366	1'584.34	3'788	-279.02	2'564.43	GARANT. LIM (3a)
GE 4	4.50 %	31.12.2005	**120.20%**	pas précisé	579.99	1'296	442.46	846	209.20	1'250.50	OUI
GE 5	n/a		n/a	aucune fortune constituée	(5a)	11	(5a)	n/a	(5a)	aucune fortune constituée	OUI (5a)
GE 6	n/a		n/a	aucune fortune constituée	(6a)	90	(6a)	n/a	(6a)	aucune fortune constituée	OUI (6a)
GE 7	4.50 %	31.12.2005	**68.80%**	pas précisé	196.80	1'549	216.60	799	-130.80	292.41	OUI
GE 8	4.50 %	31.12.2005	**122.70%**	pas précisé	28.68	175	31.37	70	14.89	86.95	OUI (8a)
JU											
JU 14	4.5%	31.12.2005	**84.10%**	90.00%	599.73	5'705	465.58	1'907	-176.35	933.01	Ja

JU 17	4.5%	31.12.2004	**113.30%**	100.00%	12.82	107	7.24	44	2.67	22.73	Nein
Bund C1.0100	4.0%	31.12.2005	**107.60%**	129.20%	10'304.36	53'244	17'951.88	44'412	2'307.09	32'773.28	Ja

(1) Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration cantonale
(2) Caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux du Canton de Genève
(2a) 30% = Coéfficient de pilotage (au 31.12.2004: 56.4%)

Calcul du coefficient de pilotage: $\frac{\text{FS - VAP}}{\text{PLP + PLPD}} \times 1.0$

FS = Fortune sociale

VAP = Valeur actuelle des pensions

PLP = Somme des prestations de libre passage

PLPD = Prestations de libre passage des démissionaires en cours

(3) Caisse d'assurance du personnel de la Ville de Genève, des Services Industriels et du personnel communal transféré dans l'administration cantonale
(3a) Les administrations, dont la Caisse dépend, garantissent le paiement des prestations dues conformément à la LPP et les ordonnances d'application.
(4) Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison
(5) Caisse de prévoyance des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat
(6) Caisse de prévoyance des magistrats du pouvoir judiciaire
(7) Fondation de prévoyance en faveur du personnel des transports publics genevois
(8) Caisse de pension du personnel de la Ville de Carouge
(8a) Garantie de déficit par la Ville de Carouge.

Annexe B
Modèle de financement non retenu

Variante basée sur la différentiation du financement selon les prestations

Le principe de financement de cette variante consiste, comme pour la variante basée sur le maintien d'un objectif de couverture présentée sous 4.2.1, en une séparation entre une part advenant en capitalisation et l'autre part advenant en répartition des dépenses.

Toutefois, à la différence de variante 4.2.1, la séparation ne se fait pas en proportion des engagements d'assurance (selon un objectif de couverture), mais **en fonction des prestations assurées**. L'idée est de déterminer une liste de prestations assurées pouvant être financées en répartition des dépenses, les autres prestations assurées de l'IPDP étant alors financées en capitalisation.

La principale question à régler dans ce cas concerne **l'établissement de la liste** précitée. Quelles sont les prestations assurées pouvant être financées en répartition des dépenses ?

Comme pour l'objectif de couverture dans la variante 4.2.1, l'appréciation concernant la liste en question dépend sensiblement des caractéristiques propres de l'IPDP et doit donc être faite d'entente avec l'expert en prévoyance professionnelle. De manière générale, on pourrait admettre que seules des prestations **à caractère temporaire ou exceptionnel** peuvent figurer sur une telle liste, les prestations « ordinaires » devant alors être financées en capitalisation.

Concrètement, les prestations suivantes sont un exemple de ce qui pourrait figurer sur la liste :

- Adaptation des rentes servies au renchérissement ;
- Rentes « pont-AVS » ;
- Prestations pour les magistrats ;
- Prestations pour les enfants ;
- …

Pour le surplus, les modalités de la variante 4.2.1 s'appliquent par analogie.

Exemple

Fortune au sens de l'art. 44 OPP2	*500 mio*
Engagements des prestations figurant sur la liste	*250 mio*
Engagements des prestations ne figurant pas sur la liste	*550 mio*
Engagements totaux au sens de l'art. 44 OPP2	*800 mio (= 250 + 550)*
Degré de couverture global	*62.5 % (= 500 : 800)*
Découvert	*300 mio (= 800 ./. 500)*
Découvert réel en francs	*50 mio (= 550 ./. 500)*

Dans cet exemple, l'IPDP est en capitalisation partielle, avec comme objectif de ne couvrir que les engagements correspondant aux prestations ne figurant pas sur la liste (liste supposée déterminée d'entente avec l'expert). Or, cet engagement est supérieur à la fortune disponible. Parmi le découvert de 300 mio, la part de 50 mio est un découvert réel et doit être assaini.

Cette solution n'a toutefois pas été retenue par la Commission d'experts étant donné son caractère relativement complexe.

Annexe C
Simulations d'évolution de deux institutions de prévoyance
(par Hewitt Associates SA)

Simulations d'évolution de deux institutions de prévoyance

Mandat OFAS No VW 1059 IA 21120

Présentation à la Commission d'experts "Financement des institutions de prévoyance de droit public"

15 septembre 2006

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Introduction

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Contexte général

Dans le cadre des travaux législatifs en cours par rapport aux IP de droit public, des données chiffrées sont nécessaires

L'OFAS nous a confié le mandat suivant

- Simulations sur une durée de 50 ans pour 2 institutions existantes
  - Une IP A avec situation financière relativement stable et degré de couverture proche de son objectif
  - Une IP B avec degré de couverture inférieur à l'objectif mais ayant pris des mesures pour améliorer sa situation financière
- Prise en considération d'hypothèses plausibles et des variantes de financement mixte examinées par la Commission d'experts

L'OFAS attend de notre part

- Un descriptif des hypothèses prises en considération
- Un fichier excel contenant les résultats détaillés pour les 50 prochaines années (statistiques, recettes et dépenses, situation financière)
- Une présentation à la Commission d'experts le 15 septembre 2006

Le présent document constitue la base de la présentation

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

But du présent document

Ce document a pour but de

- Décrire les bases ayant servi aux projections
  - Situation initiale des IP, hypothèses générales, hypothèses particulières
- Montrer les résultats des projections effectuées
- Commenter les résultats obtenus

Pas de rappel de données générales sur les mécanismes du financement mixte et de la capitalisation partielle

- Pour les aspects généraux, renvoi du lecteur à
  - Etude portant sur le refinancement des Institutions de prévoyance de droit public, réalisée par Hewitt en décembre 2003 (OFAS VW No 775)
  - Recommandations de l'ASIP

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Quelques précisions

Terminologie selon les normes RPC 26

- Capitaux de prévoyance
- Provisions

Terminologie propre à la capitalisation partielle

- Par analogie avec la capitalisation totale pratiquée dans les IP de droit privé
  - La différence entre la capitalisation complète (100 %) et le degré de couverture objectif est considérée comme la part financée en répartition
    - Et non pas comme un découvert technique !
  - Le découvert technique est le manque de fortune pour atteindre le degré de couverture objectif
- Dans la suite de la présentation, "Découvert" = cumul de la part financée en répartition et du manque de fortune jusqu'au degré de couverture objectif
  - Terminologie du titre d'une des variantes de l'OFAS

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Choix de deux institutions

Institution A (IP A)

- Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (CPEN)
  - Situation financière stable, degré de couverture proche de son objectif
    - Degré de couverture objectif 70 %
    - Degré de couverture initial pour les projections 73.4 %
  - Aval obtenu pour la publication des résultats
  - Plan en primauté des prestations
    - Taux de rente de retraite 50 % pour 37 ans de cotisation
    - Age ordinaire de retraite 62 ans
  - Cotisation ordinaire 19 % des traitements assurés
    - Assuré 8.5 %, employeur 10. 5%
    - Cotisation pour les assurés en assurance risque 2 % (1 % + 1 %)
  - Cotisation extraordinaire (rappels)
    - 100 % de l'augmentation annuelle de traitement assuré
      - » Assuré 50 %, employeur 50 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Choix de deux institutions

ThinkHewitt

Institution B (IP B)

- Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (CPCL)
  - Degré de couverture objectif fixé à 60 % en 2028
  - Mesures d'assainissement introduites en 2004 pour atteindre l'objectif en 25 ans
  - Degré de couverture initial pour les projections 44.2 %
  - Aval obtenu pour la publication des résultats
  - Plan en primauté des prestations
    - Taux de rente 1.5 % par année d'assurance
    - Age ordinaire de retraite
      - » Catégorie A 65 ans
      - » Catégorie B 60 ans
  - Cotisation totale en % des traitements assurés
    - Catégorie A 26.0 % + 3.5 % (assainissement) = 29.5 %
    - Catégorie B 34.0 % + 3.5 % (assainissement) = 37.5 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

Une étude d'évolution

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Principes d'une étude d'évolution

A partir d'une situation initiale (31.12.2005), simuler année par année

- L'évolution statistique des assurés actifs et des pensionnés
  - Nombres, traitements, prestations assurées et prestations servies
  - Prise en considération d'hypothèses démographiques, statistiques et financières
    - Décès, invalidités, retraites, démissions, affiliations, augmentation des traitements, augmentation des prestations…
- L'évolution des engagements de l'IP
  - Capitaux de prévoyance de actifs et des pensionnés et provisions actuarielles
  - L'évolution des recettes et des dépenses de l'IP
  - Cotisations des assurés et de l'employeur, rappels, apports, rendement de la fortune…. Rentes servies, capitaux, prestations de sortie, frais….
- L'évolution de la fortune
- L'évolution de la situation financière
  - Etablissement de bilans annuels
  - Détermination du degré de couverture

Utilisation d'un modèle déterministe pour les actifs et les passifs

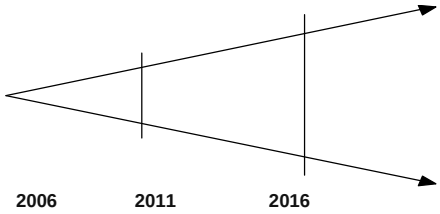
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Avertissement

Simulations faites sur la base d'hypothèses

- La réalité ne correspondra JAMAIS aux résultats des simulations

Plausibilité des résultats diminuant au fur et à mesure des années



Les montants et les taux obtenus ne doivent pas être considérés dans l'absolu

- Seules les tendances et les écarts entre différentes variantes doivent être pris en considération

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Durée des simulations: 50 ans !

ThinkHewitt

Habituellement, simulations faites sur 12 à 15 ans
- Avertissement ci-devant valable même pour de courtes durées

L'OFAS nous a demandé d'effectuer les projections sur 50 ans
- Période extraordinairement longue et inhabituelle pour de telles simulations

Mise en garde par rapport à une telle durée
- Qui peut savoir ce qui se passera dans 50 ans ?
- Des simulations sur 50 ans postulent que rien ne changera en 50 ans

Justification par l'OFAS
- Une variante est basée sur la recapitalisation complète
  - Atteinte d'un degré de couverture de 100 % en 30 ans
  - Nécessité de voir ce qui se passe durant ces 30 ans
  - Nécessité de voir ce qui se passe au-delà des 30 ans

Nous avons effectué les simulations sur 50 ans, MAIS…..
- PRUDENCE avec l'interprétation des résultats !!!!

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

Hypothèses

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Choix des hypothèses

Hypothèses générales

- Evolution de l'effectif des assurés actifs
- Bases techniques
- Augmentation de la longévité
- Taux technique
- Taux de rendement de la fortune
- Inflation

Les hypothèses générales ont été discutées avec l'OFAS lors de la séance du 4 août 2006

Hypothèses particulières à chacune des IP

- Prise en considération des caractéristiques, des données statistiques et de l'expérience de chacune des IP

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Evolution de l'effectif des assurés actifs

L'effectif des assurés actifs a été supposé constant

- Chaque année, les démissions/retraites/décès/nouveaux cas d'invalidité sont remplacés par de nouvelles affiliations pour maintenir l'effectif des assurés actifs constants
- L'effectif des pensionnés évolue en fonction des hypothèses

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Bases techniques et taux techniques

Bases techniques
- EVK 2000
  - Calcul des valeurs actuelles prises en considération dans les situations financières successives
  - Probabilités démographiques nécessaires pour les simulations

Taux technique
- 4 %
  - Situation financière initiale
  - Simulations

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Augmentation de la longévité

Constitution progressive d'une provision

Changement de bases techniques durant les simulations
- En 2010 et ensuite tous les 10 ans

Prise en considération du prolongement de la longévité selon l'approche VZ 2000

Adaptation des valeurs actuelles et des tarifs en conséquence

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Augmentation de la longévité

Constitution progressive d'une provision

Changement de bases techniques durant les simulations

- En 2010 et ensuite tous les 10 ans

Prise en considération du prolongement de la longévité selon l'approche VZ 2000

Adaptation des valeurs actuelles et des tarifs en conséquence

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Rendement de la fortune

Hypothèse ayant une influence déterminante sur les résultats

Pour certains résultats, nécessité de tenir compte de plusieurs taux pour mesurer la sensibilité à ce facteur

Taux de rendement de référence

- Rendement minimum à réaliser par l'IP
- Taux technique + marge pour financer le prolongement de la longévité
  - 4 % + 0.5 % = **4.5 %**

Autres taux

- Taux supérieurs au taux minimum
  - Permet de donner une fourchette
  - Permet de mesurer la sensibilité des résultats à ce paramètre
  - 4.75 % et 5 % pour certains résultats

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Rendement de la fortune

Autres taux

- Taux inférieur au taux de base
  - Aucune garantie que le rendement minimum puisse être obtenu dans le futur
    - Voir le taux de rendement actuel des placements à faible risque
  - Un taux de rendement moyen inférieur au taux minimum remettrait en cause le plan d'assurance lui-même
    - Diminution du taux technique ayant une incidence défavorable sur la situation financière
  - Comme le plan devrait être revu, aucun sens d'effectuer des simulations à long terme avec un taux inférieur

Le scénario de référence pour l'analyse des variantes tient compte d'un taux de rendement de 4.5 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Inflation

Prise en considération du taux d'inflation qui nous a été communiqué par l'OFAS et utilisé par l'OFAS dans le cadre d'autres études

- Taux annuel de 1.5 %

Taux d'inflation pour les assurés actifs

- Augmentation générale des traitements assurés

Pas d'indexation des rentes en cours dans le scénario de référence

- Lien avec
  - Taux de rendement de référence (4.5 %)
  - Pratique de l'IP
- Voir justification pour chaque IP

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Variantes à analyser communiquées par l'OFAS
Résultats souhaités par l'OFAS

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénarios selon 4 et 5 variantes

L'OFAS nous a communiqué les variantes de financement mixte à analyser pour chacune des IP

- Courriel de Monsieur Jean-Marc Maran du 5 juillet 2006
- Notice OFAS du 29 juin 2006 pour la Commission d'experts
- IP A (degré de couverture proche de l'objectif)
  - Maintien d'un objectif de couverture global
  - Maintien d'un objectif de couverture différencié entre actifs et pensionnés
  - Gel du montant financé en répartition au bilan et du découvert éventuel
  - Capitalisation des nouveaux engagements
  - Refinancement complet (degré de couverture 100 %) dans un délai imposé
- IP B (degré de couverture inférieur à l'objectif)
  - Refinancement partiel dans un délai imposé
  - Gel du montant financé en répartition au bilan et du découvert éventuel
  - Capitalisation des nouveaux engagements
  - Refinancement complet (degré de couverture 100 %) dans un délai imposé

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Détermination de l'évolution du financement nécessaire

ThinkHewitt

Demande de l'OFAS

- Déterminer pour chacune des variantes l'évolution du taux de contribution nécessaire de manière à atteindre le but visé
  - Selon les cas, maintien ou augmentation du degré de couverture durant la période de simulation

Méthode de détermination des taux de cotisation supplémentaire nécessaires

- Sur la base du scénario de référence
  - Calcul année après année du manque de fortune pour atteindre l'objectif découlant de la variante
  - Cotisation supplémentaire nécessaire
    - Montant manquant exprimé en % de la somme des traitements assurés de l'année

Hypothèse

- Le cas échéant, la cotisation supplémentaire est versée en fin de chaque année
  - Degré de couverture adapté en fonction de l'apport supplémentaire

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Cotisation supplémentaire / Rendement nécessaire

ThinkHewitt

Demande de l'OFAS

- Pour atteindre l'objectif découlant des différents modèles, détermination d'une cotisation supplémentaire
  - Paiement d'une cotisation supplémentaire = une variante

Information supplémentaire résultant de notre analyse

- Quel est le rendement nécessaire pour atteindre le même objectif sans paiement d'une cotisation supplémentaire ?
  - Détermination du taux de rendement annuel nécessaire pour atteindre le même objectif

Informations sur le financement **et** sur le rendement

- Deux perspectives pour appréhender la même situation
- Elargissement de la vision d'avenir

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Résultats pour chaque variante

Pour chaque variante, réponses aux questions suivantes:

- Quel est le financement supplémentaire nécessaire ?
- Comment évolue le degré de couverture ?
- Quel rendement remplace le financement supplémentaire nécessaire ?

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP A

Scénario de référence

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence

ThinkHewitt

Evolution de la fortune, des engagements et du degré de couverture
- 2006-2056

Données de base
- Effectif
  - 11'245 assurés actifs
  - 4'154 pensionnés
    - Données expertise 31.12.2005 avec ajustement pour suppression des assurés risque et regroupement des collaborateurs avec emplois multiples
- Fortune découlant du bilan au 31.12.2005
- Situation financière initiale ajustée compte tenu du taux technique de 4 %
- Financement actuel
  - 19 % des traitements assurés + rappels

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence

ThinkHewitt

Hypothèses générales selon description
- Taux annuel de rendement 4.5 %, 4.75 % et 5 %
- Taux annuel d'inflation 1.5 %
  - Compensation inflation pour assurés actifs
  - Pas d'indexation des rentes en cours
    - Incidence de l'indexation mesurée séparément

Hypothèses propres à l'IP A
- Hypothèses découlant des caractéristiques, des données statistiques et de l'expérience de l'IP A

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Situation financière initiale

Situation financière initiale au 31.12.2005

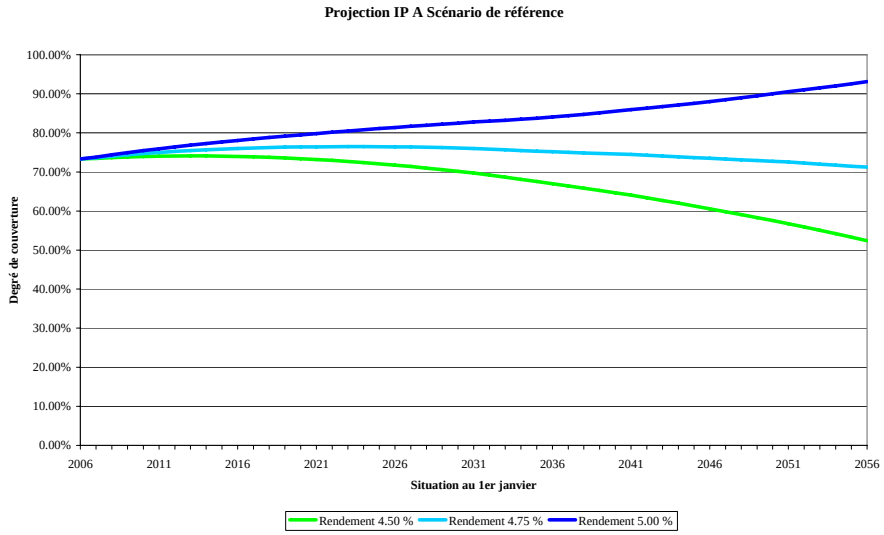
– Fortune disponible	CHF	2'192'500'000
– Capitaux de prévoyance	CHF	2'946'500'000
– Provisions techniques (Règlement)	CHF	42'400'000
– Engagements totaux	CHF	2'988'900'000
– Degré de couverture		73.4 %

Degré de couverture en-dessus de l'objectif de 70 %

- La différence par rapport à l'objectif représente la réserve de fluctuation de valeurs
- Réserve de fluctuation de valeurs au 31.12.2005
  - 3.4 % des engagements, soit CHF 100'300'000
  - Montant inférieur au niveau objectif de la réserve de fluctuation de valeurs

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence sans indexation des rentes en cours



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, quelques données statistiques

Statistiques	Année 0	Année 25	Année 50
Effectif actifs	11'245	11'245	11'245
Effectif pensionnés	4'154	8'841	10'583
Traitements assurés	692.3	872.7	1'372.3
Rentes servies	110.4	281.7	451.6
Fortune	2'192.5	4'155.5	6'596.0
Ratios			
Rapport démographique	2.7	1.3	1.1
Rentes servies / Traitements assurés	15.9%	32.3%	32.9%
Traitements assurés / Fortune	31.6%	21.0%	20.8%
Engagements actifs / Engagements totaux	55.3%	43.5%	42.3%
Engagements pensionnés / Engagements totaux	44.0%	56.5%	57.7%

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, commentaires

Taux de rendement 4.5 %

- Degré de couverture au niveau de l'objectif de 70 % pendant 25 ans
  - Stabilisation jusqu'en 2031
- Degré de couverture diminuant progressivement en-dessous de l'objectif de 70 % dès 2032 (52 % en 2056)
  - Détérioration du rapport démographique (effectif assurés actifs constant)
  - En capitalisation partielle, diminution du degré de couverture => augmentation de la part des prestations à financer en répartition
- Pas de réserve de fluctuation de valeurs
- Pas de marge de rendement

Taux de rendement 4.75 %

- Degré de couverture atteignant l'objectif de 70 % pendant les 50 ans
- Faible réserve de fluctuation de valeurs
- Pas de marge pour indexation des rentes

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, commentaires

Taux de rendement 5 %

- Augmentation constante du degré de couverture (93 % en 2056)
- Constitution progressive d'une réserve de fluctuation de valeurs

ou

- Marge pour indexation des rentes
  - Au détriment de la réserve de fluctuation de valeurs

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence avec indexation des rentes

Indexation des rentes en cours décidée chaque année par l'Exécutif

Coût de l'indexation financé en grande partie par le rendement des capitaux

- Si inflation 1.5 % et rendement des capitaux 4.5 % => aucune indexation possible
- Pour indexation annuelle 1.5 %, rendement nécessaire proche de 6 %
- Compte tenu des perspectives actuelles de rendement, des projections sur 50 ans avec un taux de rendement de 6 % ne sont pas réalistes

Dans ces conditions, pour analyse des variantes

- Scénario de référence **sans** indexation

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

IP A
Variante A1

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Maintien d'un objectif de degré de couverture

ThinkHewitt

Principe de base de la variante
- Le degré de couverture initial doit rester stable tout au long de la période de simulation

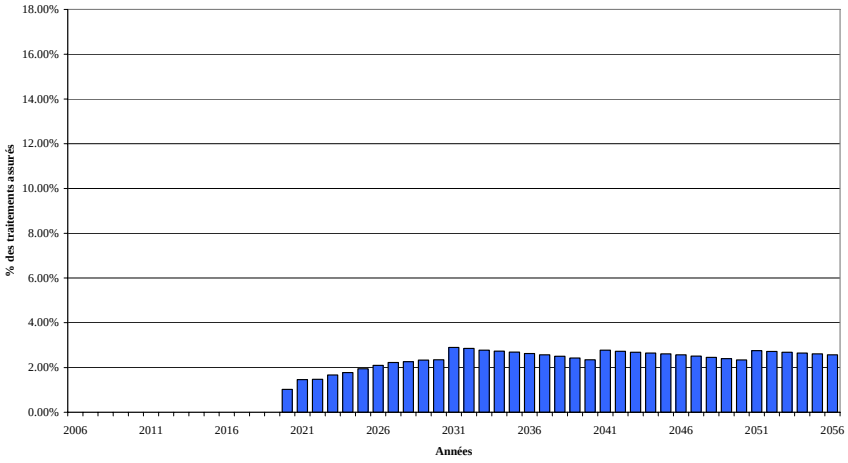
Engagements selon scénario de référence
- Taux de cotisation totale actuel 19 % des traitements assurés

Degré de couverture = fortune / engagements
- Degré de couverture initial 73.4 %
- Degré de couverture au cours des 50 ans 73.4 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Financement supplémentaire nécessaire

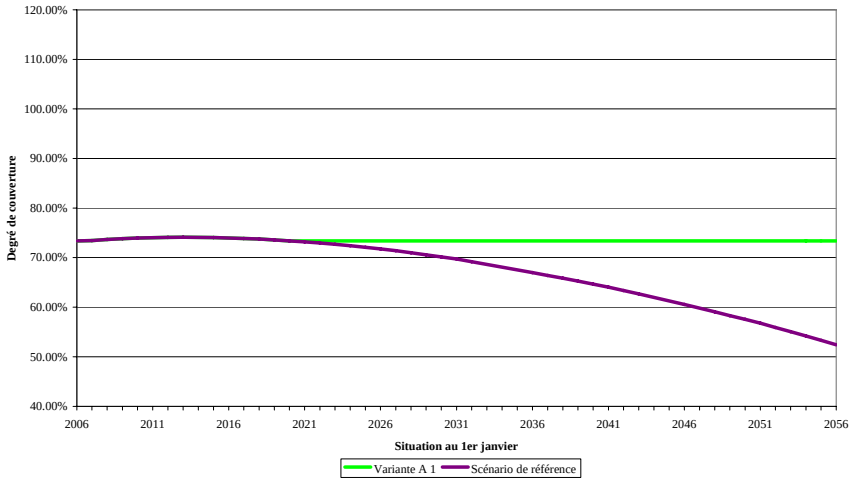
Variante A 1 Maintien DC global Cotisation supplémentaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Evolution du degré de couverture

Variante A 1 Maintien DC global Evolution du degré de couverture



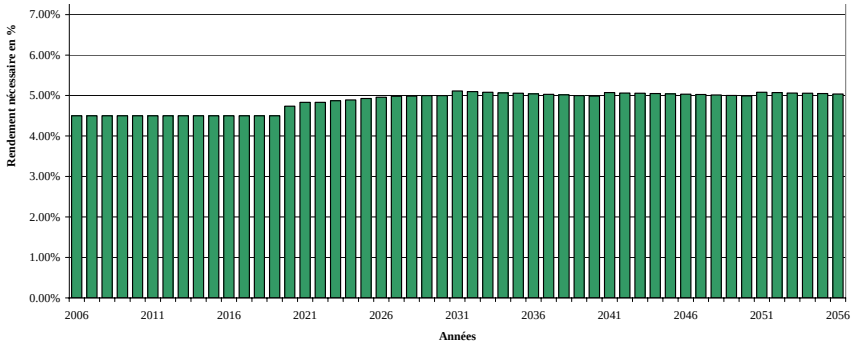
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Rendement nécessaire

Hypothèse

- La cotisation reste à son niveau actuel
- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture se maintienne à 73.4 %



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Commentaires

Base de la variante

- Le maintien du degré de couverture à 73.4 % consacre la notion de capitalisation partielle (financement mixte pour IP droit public)
- La méthode définit un degré de couverture objectif
  - Degré de couverture à atteindre connu à l'avance
  - Degré de couverture reste fixe d'une année à l'autre

Evolution du degré de couverture

- Le degré de couverture reste constant à 73.4 %

Par rapport au scénario de référence

- Degré de couverture identique jusqu'en 2018
- A partir de 2019, constance à 73.4 % alors que le degré de couverture du scénario de référence diminue
  - Différence de 4 points de % en 2031
  - Différence de 21 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Commentaires

Financement supplémentaire nécessaire
- Nul jusqu'en 2019
  - Sans financement supplémentaire, le degré de couverture se maintient à 70 % jusqu'en 2029
- 1 à 2 % des traitements assurés entre 2020 et 2025
- Supérieur à 2 % dès 2026
  - Moyenne arithmétique sur 35 ans 2.4 %
  - Taux minimum 1 %, taux maximum 2.9 %
  - A-coups dans les taux provenant du changement de bases techniques

Sans financement supplémentaire, alors rendement nécessaire
- 4.5 % jusqu'en 2019
- Dès 2020, croissance progressive jusqu'à 5.1 % en 2032
- Puis maintien aux environs de 5 %
  - Moyenne arithmétique sur 50 ans 4.9 %
  - Taux minimum 4.5 %, taux maximum 5.1 %

Financement et rendement sans constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs et sans indexation des rentes en cours

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A1 Commentaires

Base de la variante
- Le maintien du degré de couverture à 73.4 % consacre la notion de capitalisation partielle (financement mixte pour IP droit public)
- La méthode définit un degré de couverture objectif
  - Degré de couverture à atteindre connu à l'avance
  - Degré de couverture reste fixe d'une année à l'autre

Evolution du degré de couverture
- Le degré de couverture reste constant à 73.4 %

Par rapport au scénario de référence
- Degré de couverture identique jusqu'en 2018
- A partir de 2019, constance à 73.4 % alors que le degré de couverture du scénario de référence diminue
  - Différence de 4 points de % en 2031
  - Différence de 21 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP A
Variante A2

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A2 Degré de couverture différencié

Principe de base de la variante

- Les engagements des pensionnés sont couverts à 100 %
- Le degré de couverture initial des assurés actifs doit rester stable tout au long de la période de simulation

Engagements selon scénario de référence

- Taux de cotisation totale actuel 19 % des traitements assurés

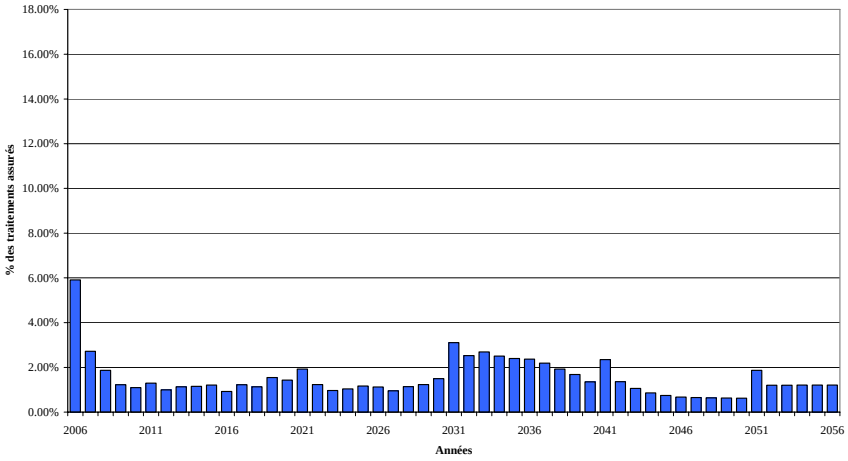
Calcul du degré de couverture initial des assurés actifs

– Fortune disponible	CHF	2'192'500'000
– Engagements pensionnés	CHF	1'314'600'000
– Solde fortune pour les assurés actifs	CHF	877'900'000
– Engagements assurés actifs	CHF	1'674'300'000
– Degré de couverture des assurés actifs		52.4 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A2 Financement supplémentaire nécessaire

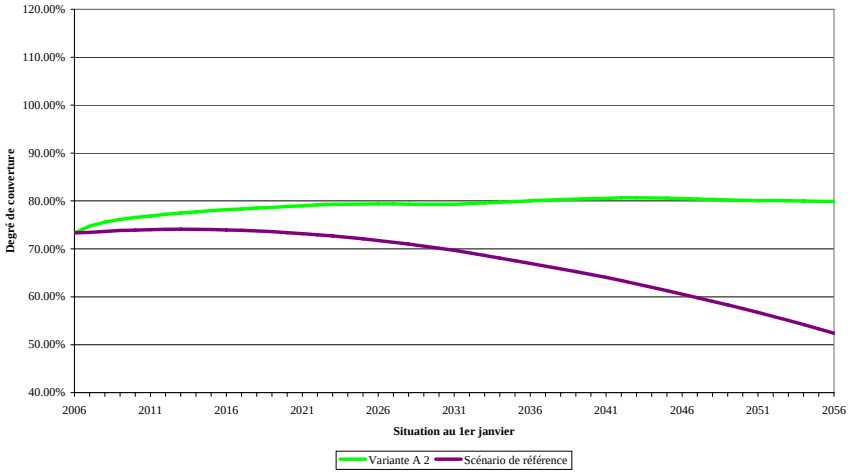
Variante A 2 Maintien DC des actifs Cotisation supplémentaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A2 Evolution du degré de couverture global

Variante A 2 Maintien DC des actifs Evolution du degré de couverture



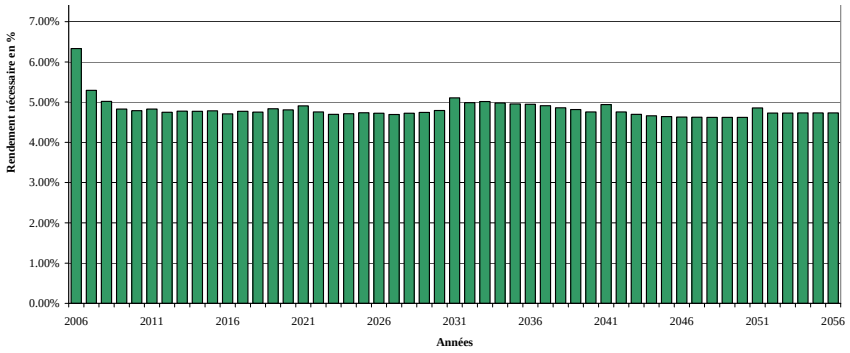
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A2 Rendement nécessaire

Hypothèse

- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture des assurés actifs se maintienne à 52.4 %



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A2 Commentaires

Base de la variante

- Suppression de la capitalisation partielle pour les pensionnés
  - Pas de composante répartition pour les pensionnés
  - Passage de actif à pensionné non neutre
- Consacre la notion de capitalisation partielle uniquement pour les assurés actifs
- La méthode ne définit pas un degré de couverture objectif
  - Définition de la manière dont les engagements doivent être capitalisés
  - Le montant de la fortune nécessaire en découle
  - Le degré de couverture global = résultat

Evolution du degré de couverture global

- Augmentation progressive, stabilisation à 80 %

Par rapport au scénario de référence

- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 11 points de % en 2031
  - Différence de 28 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A2 Commentaires

Financement supplémentaire
- Nécessaire chaque année
- Variable selon les années
  - Influence des arrivées à la retraite
  - Pas de progression ou de diminution régulière
  - Moyenne arithmétique sur 50 ans 1.5 %
  - Taux minimum 0.6 %, taux maximum 5.9 %

Sans financement supplémentaire, alors rendement nécessaire
- Proche de 5 %
- Moyenne arithmétique sur 50 ans 4.8 %
- Taux minimum 4.6 %, taux maximum 6.3 %

Financement et rendement sans constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs et sans indexation des rentes en cours

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP A
Variante A3

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A3 Gel du "découvert" technique

Principe de base de la variante

- Le manque initial de fortune reste le même en CHF

Engagements selon scénario de référence

- Taux de cotisation totale actuel 19 % des traitements assurés

Manque initial de fortune

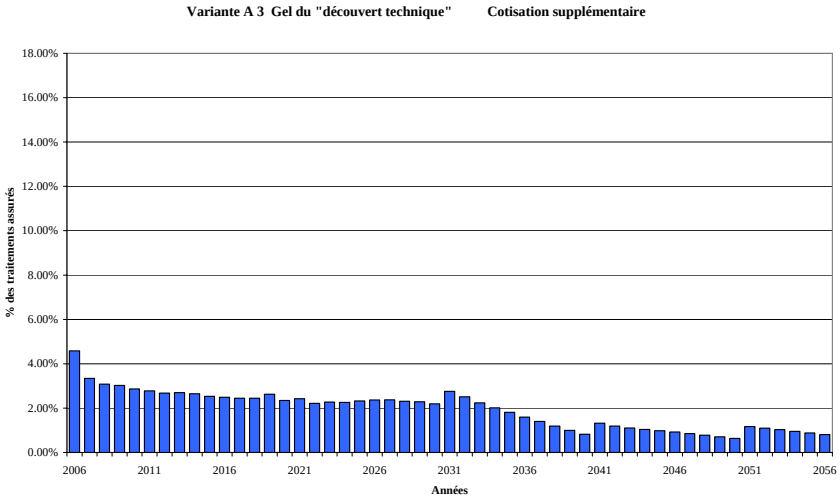
– Fortune disponible	CHF 2'192'500'000
– Engagements totaux	CHF 2'988'900'000
– Manque initial de fortune	CHF 796'400'000

Hypothèse

- Le manque initial de fortune reste constant à CHF 796'400'000 durant toute la période de simulation

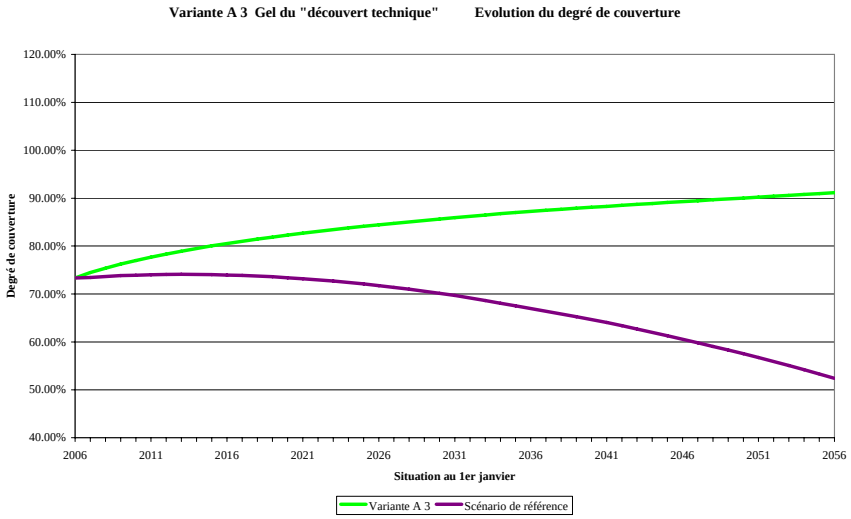
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A3 Financement supplémentaire nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A3 Evolution du degré de couverture



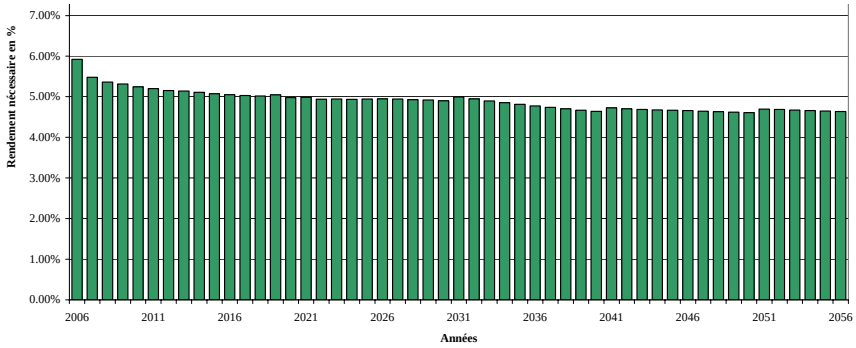
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A3 Rendement nécessaire

Hypothèse

- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture atteigne l'objectif de la variante



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A3 Commentaires

Base de la variante
- Le gel du découvert constitue une mesure d'assainissement
  - Augmentation progressive de la capitalisation
    - Le découvert de CHF 796.4 mios représente 27 % des engagements en 2006, 14 % des engagements en 2031 et 9 % des engagement en 2056
- Consacre la notion de capitalisation partielle
- La méthode ne définit pas un degré de couverture objectif
- Définition de la différence en CHF entre fortune et engagements
  - Le montant de la fortune nécessaire en découle
  - Degré de couverture = résultat

Evolution du degré de couverture global
- Augmentation régulière de 73.4 % à 91 % en 2056

Par rapport au scénario de référence
- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 17 points de % en 2031
  - Différence de 39 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A3 Commentaires

Financement supplémentaire
- Nécessaire chaque année, variable selon les années
  - Entre 3 % et 2 % des traitements assurés durant les 25 premières années
  - Entre 2 % et 1 % les 25 années suivantes
    - Diminution du taux sur la durée
    - Moyenne arithmétique sur 50 ans 2 %
    - Taux minimum 0.6 %, taux maximum 4.6 %

Sans financement supplémentaire, alors rendement nécessaire
- Décroissant avec les années
- Supérieur puis égal à 5 % durant les 25 premières années
- Ensuite décroissant de 5 % à 4.7 %
- Moyenne arithmétique sur 50 ans 4.9 %
- Taux minimum 4.6 %, taux maximum 5.9 %

Financement et rendement sans constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs et sans indexation des rentes en cours

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP A
Variante A4

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Capitalisation des nouveaux engagements

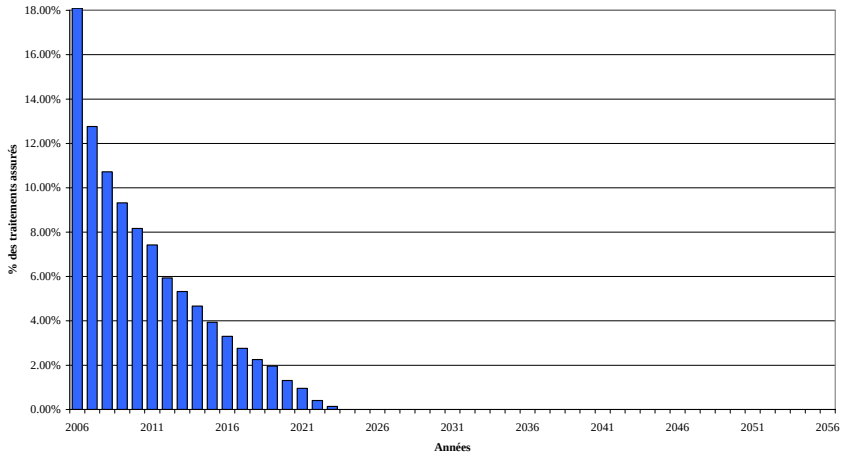
Principe de base de la variante
- Engagements initiaux capitalisés au degré de couverture initial
  - "Découvert" technique en CHF
- Tous les nouveaux engagements capitalisés à 100 %
  - Augmentation du capital de prévoyance individuel
  - Changement de catégorie (retraite, invalidité, décès)
- La fortune doit couvrir ces deux catégories d'engagements

Conséquence
- Augmentation progressive de la capitalisation

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Financement supplémentaire nécessaire

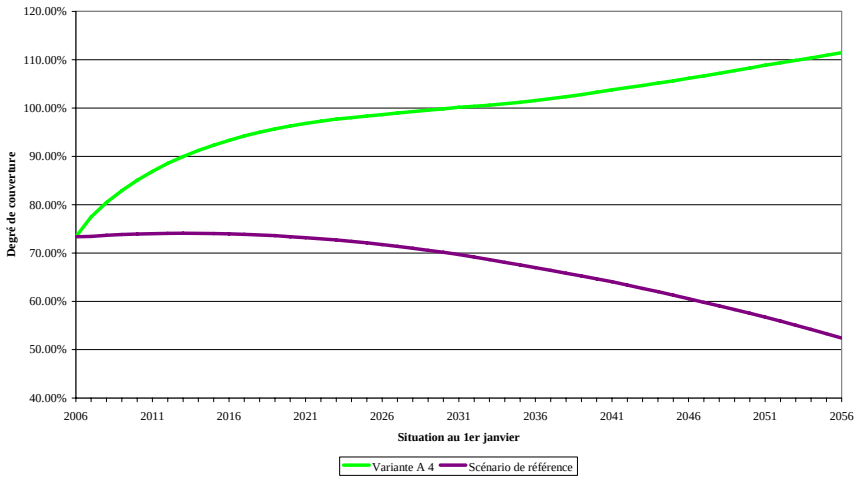
Variante A 4 Capitalisation nouveaux engagements Cotisation supplémentaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Evolution du degré de couverture

Variante A 4 Capitalisation nouveaux engagements Evolution du degré de couverture



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Rendement nécessaire

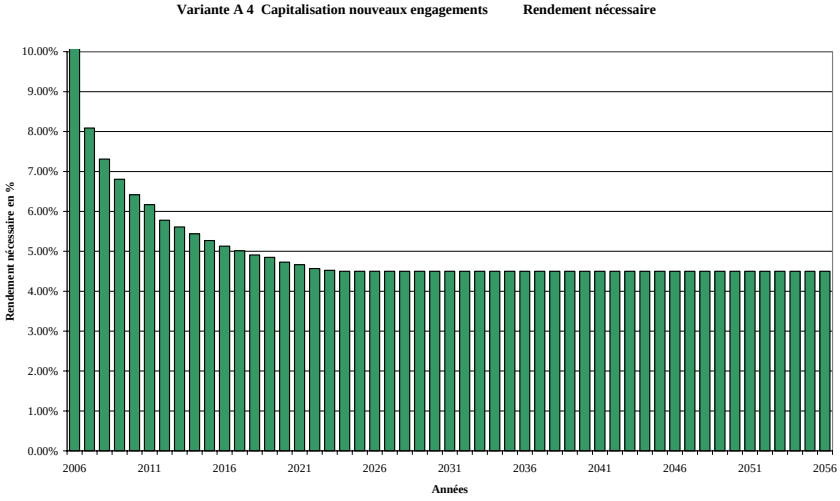
Hypothèse

- Cotisation 19 % des traitements assurés (niveau actuel)
- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture atteigne l'objectif de la variante

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Rendement nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Commentaires

Capitalisation des nouveaux engagements à 100 % => capitalisation totale à terme

- Suppression progressive de de la capitalisation partielle
  - Les engagements non capitalisés représentent 27 % des engagements en 2006, 0.5 % des engagements en 2031 et 0 % des engagements en 2056
- La méthode ne définit pas un degré de couverture objectif
  - Définition de la part en CHF des engagements non capitalisés
    - Effectif fermé au 31.12.2005
    - Le montant de la fortune nécessaire en découle
    - Degré de couverture = résultat

Evolution du degré de couverture global

- Augmentation très forte de 73.4 % à 100 % en 2030
- Poursuite de l'augmentation pour atteindre 112 % en 2056
  - Montants importants de cotisation supplémentaire encaissés les premières années augmentant la fortune

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Commentaires

Par rapport au scénario de référence

- Degré de couverture constamment beaucoup plus élevé
  - Différence de 31 points de % en 2031
  - Différence de 59 points de % en 2056

Financement supplémentaire

- Du fait de la progression très rapide de la capitalisation => financement supplémentaire très important au départ et nul après 18 ans
  - 18 % la première année,
  - puis diminution de 12 % à 0 % entre 2007 et 2024
    - Moyenne arithmétique sur les 18 première années 5.5 %
    - Taux minimum 0.1 %, taux maximum 18.1 %

Sans financement supplémentaire, rendement nécessaire

- Décroissant régulièrement de 8 % à 4.5 % durant 15 ans
- Stabilisé ensuite à 4.5 %
  - Moyenne arithmétique sur 50 ans 5 %
  - Taux minimum 4.5 %, taux maximum 10.1 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A4 Commentaires

Variante conduisant à un degré de couverture supérieur à 100 %

- Constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs
- Si atteinte de l'objectif, indexation des rentes possible

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP A
Variante A5

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A5 Capitalisation totale en 20 ans

Principe

- Le degré de couverture doit atteindre 100 % en 20 ans

Engagements selon scénario de référence

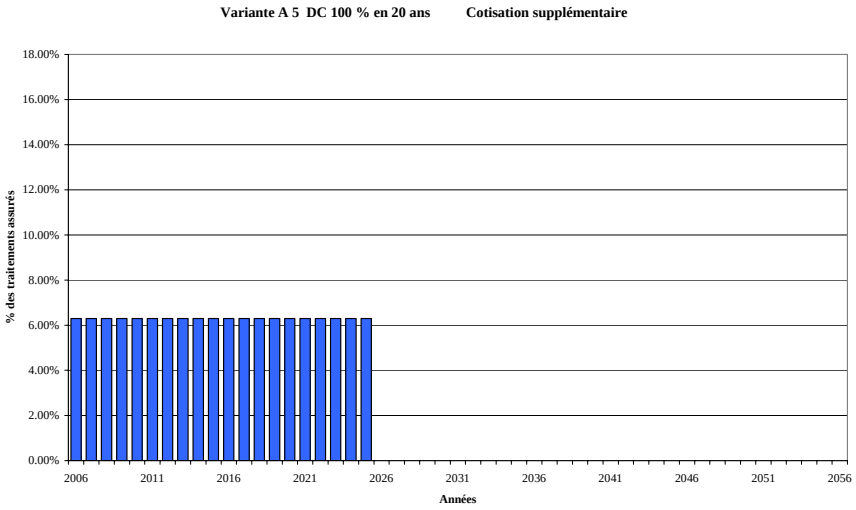
- Taux de cotisation totale actuel 19 % des traitements assurés

Hypothèse

- Degré de couverture de 100 % en 2026 (20 ans)
- Calcul d'un financement supplémentaire constant (en % des traitements assurés) durant les 20 ans pour atteindre l'objectif

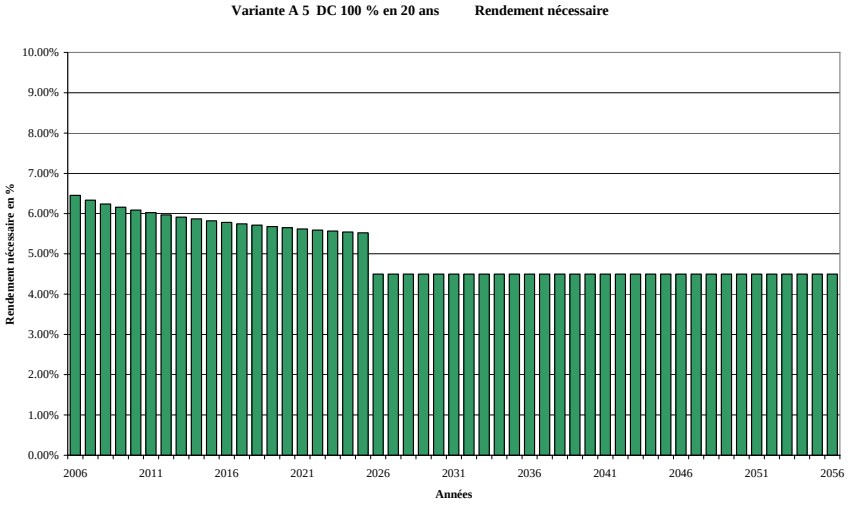
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A5 Financement supplémentaire nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A5 Rendement nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A5 Commentaires

Capitalisation totale en 20 ans ne consacre par le principe de la capitalisation partielle
- Suppression de la capitalisation partielle après 20 ans
- La méthode définit un degré de couverture objectif, mais n'impose pas les paliers pour y parvenir

Evolution du degré de couverture global
- Augmentation régulière de 73.4 % à 100 % en 20 ans
- Poursuite de l'augmentation après 20 ans (115 % en 2056)
  - Amélioration après 20 ans due à la capitalisation totale
  - Plus de composante en répartition dans la cotisation des assurés actifs
  - Rapport démographique sans influence

Par rapport au scénario de référence
- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 33 points de % en 2031
  - Différence de 63 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

A5 Commentaires

Financement supplémentaire
- Du fait de la progression rapide de la capitalisation => financement supplémentaire important
- Taux de cotisation supplémentaire déterminé de manière constante
- Cotisation nivelée sur 20 ans
  - 6.3 % des traitements assurés pendant 20 ans
  - Nulle après 20 ans

Si pas de financement supplémentaire, alors rendement nécessaire
- Décroissant régulièrement de 6.5 % à 5.5 % durant les 20 ans
- Stabilisé ensuite à 4.5 % (scénario de référence)
  - Moyenne arithmétique des taux de rendement nécessaire sur 50 ans 5.1 %
  - Taux minimum 4.5 %, taux maximum 6.5 %

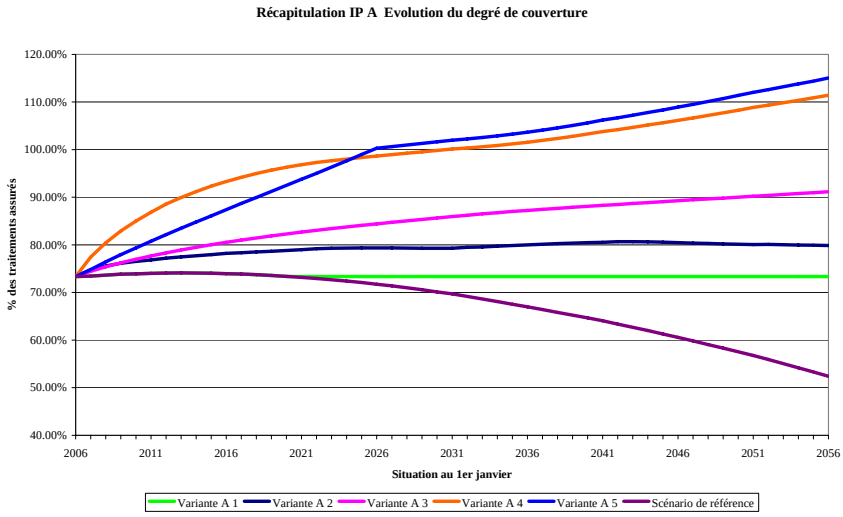
Variante conduisant à un degré de couverture supérieur à 100 %
- Constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs
- Si objectif global atteint, indexation des rentes possible

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP A
Récapitulation

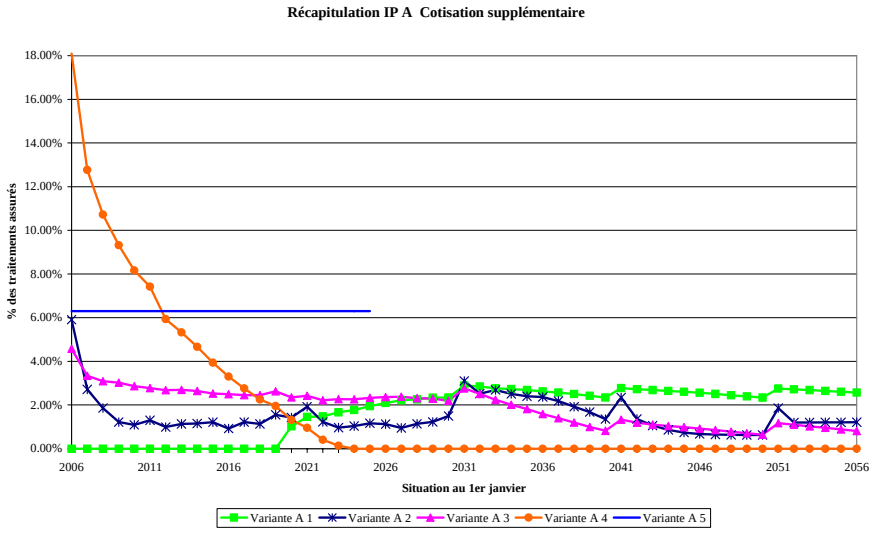
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Evolution du degré de couverture selon 5 variantes



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Financement supplémentaire selon 5 variantes



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

IP B

Scénario de référence

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence

ThinkHewitt

Evolution de la fortune, des engagements et du degré de couverture
- 2006-2056

Données de base
- Effectif
  - 5'629 assurés actifs
  - 3'925 pensionnés
    - Données expertise technique au 31.12.2005
- Fortune découlant du bilan au 31.12.2005
- Financement actuel
  - Cotisation de base en % des traitements assurés
    - Catégorie A 26 %
    - Catégorie B 34 %
  - Cotisation d'assainissement 3.5 % des traitements assurés
    - Prévue jusqu'au moment où degré de couverture = 60 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence

Hypothèses générales selon description

- Taux annuel de rendement 4.5 %, 4.75 % et 5 %
- Taux annuel d'inflation 1.5 %
  - Compensation inflation pour assurés actifs
  - Pas d'indexation des rentes en cours
    - La non indexation des rentes constitue une mesure d'assainissement pour atteindre le degré de couverture objectif
    - Prise en considération d'une hypothèse identique durant toute la période de simulation

Hypothèses propres à l'IP B

- Hypothèses découlant des caractéristiques, des données statistiques et de l'expérience de l'IP B

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Situation financière initiale

Situation financière initiale au 31.12.2005

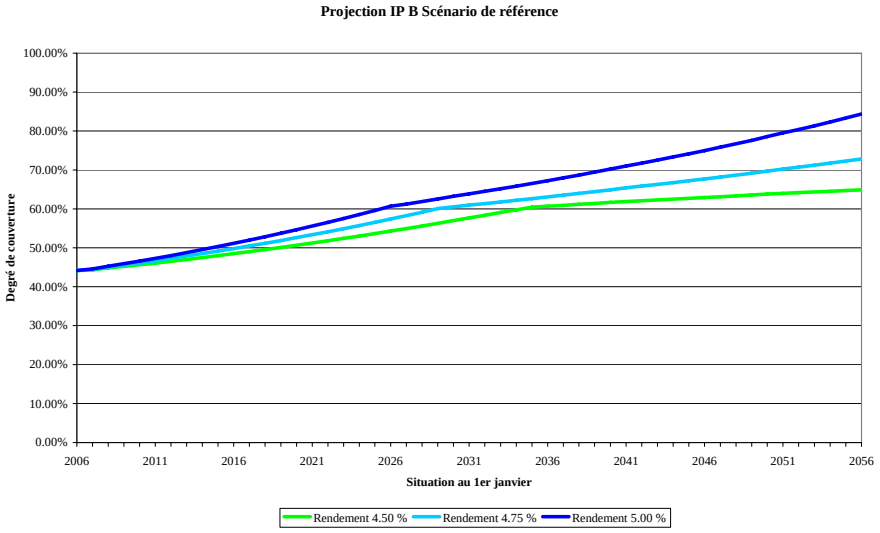
– Fortune disponible	CHF	1'033'000'000
– Capitaux de prévoyance actifs	CHF	928'500'000
– Capitaux de prévoyance pensionnés	CHF	1'340'500'000
– Provisions techniques (Règlement)	CHF	69'300'000
– Engagements totaux	CHF	2'338'300'000
– Degré de couverture		44.2 %

Degré de couverture en-dessous de l'objectif de 60 % à terme

– Différence entre fortune et engagements	CHF	1'305'300'000
• Part financée en répartition (40 %)	CHF	935'300'000
• Découvert	CHF	370'000'000

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence
Evolution du degré de couverture



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, quelques données statistiques

Statistiques	Année 0	Année 25	Année 50
Effectif actifs	5'629	5'629	5'629
Effectif pensionnés	3'925	4'858	4'965
Traitements assurés	358.2	585.9	960.5
Rentes servies	114.7	187.6	333.1
Fortune	1'033.0	2'402.1	4'845.2

Ratios			
Rapport démographique	1.4	1.2	1.1
Rentes servies / Traitements assurés	32%	32%	35%
Traitements assurés / Fortune	35%	24%	20%
Engagements actifs / Engagements totaux	40.5%	44.4%	42.5%
Engagements pensionnés / Engagements totaux	58.5%	54.5%	56.5%

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, commentaires

Taux de rendement 4.5 %

- Degré de couverture atteint son objectif 60 % après 29 ans (effet des mesures d'assainissement)
- Augmentation progressive au-dessus de 60 % dès 2035 (65 % en 2056)
  - Cotisation d'assainissement supprimée
  - Effet des mesures d'assainissement au niveau du plan d'assurance
- Pas de réserve de fluctuation de valeurs tant que objectif pas atteint
  - Légère réserve de fluctuation progressive à partir de 2035
- Pas de marge pour indexation des rentes en cours

Taux de rendement 4.75 %

- Degré de couverture atteint son objectif de 60 % après 23 ans
- Augmentation progressive au-dessus de 60 % dès 2028 (73 % en 2056)
- Réserve de fluctuation de valeurs progressive à partir de 2028
- Si objectif global atteint, indexation des rentes possible

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, commentaires

Taux de rendement 5 %

- Augmentation constante du degré de couverture (84 % en 2056)
- Réserve de fluctuation de valeurs
- Indexation des rentes

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Scénario de référence, indexation des rentes

ThinkHewitt

Indexation des rentes supprimée dans le cadre des mesures d'assainissement

- Hypothèse identique durant toute la durée de simulation

Dans ces conditions, pour analyse des variantes

- Scénario de référence **sans** indexation

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

IP B

Variante B1

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B1 Refinancement partiel en 30 ans

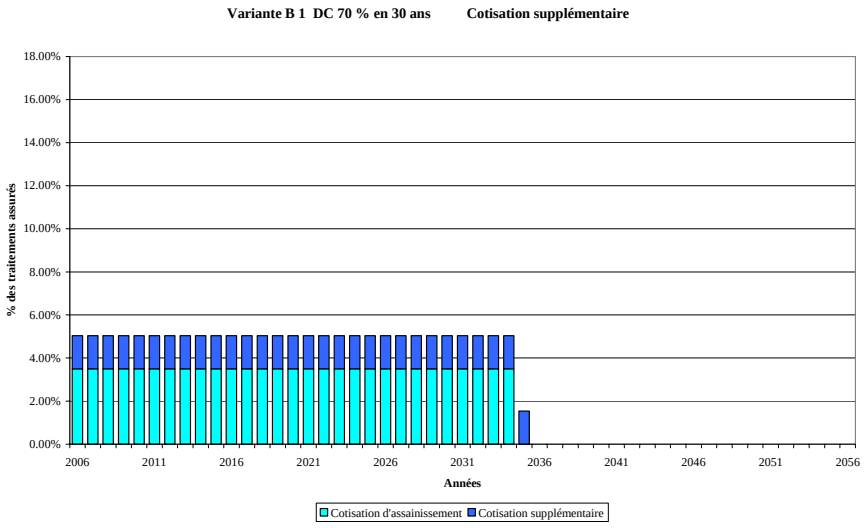
Principe de base de la variante
- Le degré de couverture doit atteindre 70 % en 30 ans

Engagements selon scénario de référence
- Taux de cotisation totale actuel 29.5 %/37.5 % des traitements assurés (y compris cotisation d'assainissement)

Hypothèses
- Le degré de couverture atteint 70 % en 2036 (30 ans)
- Calcul d'un financement supplémentaire constant (en % des traitements assurés) durant les 30 ans pour atteindre l'objectif
- Le financement supplémentaire nécessaire comprend la cotisation d'assainissement
  - Dans le scénario de référence, cotisation d'assainissement supprimée dès que le degré de couverture atteint 60 %
  - Dans les variantes, cotisation d'assainissement supprimée dès que le financement supplémentaire nécessaire est inférieur à la cotisation d'assainissement

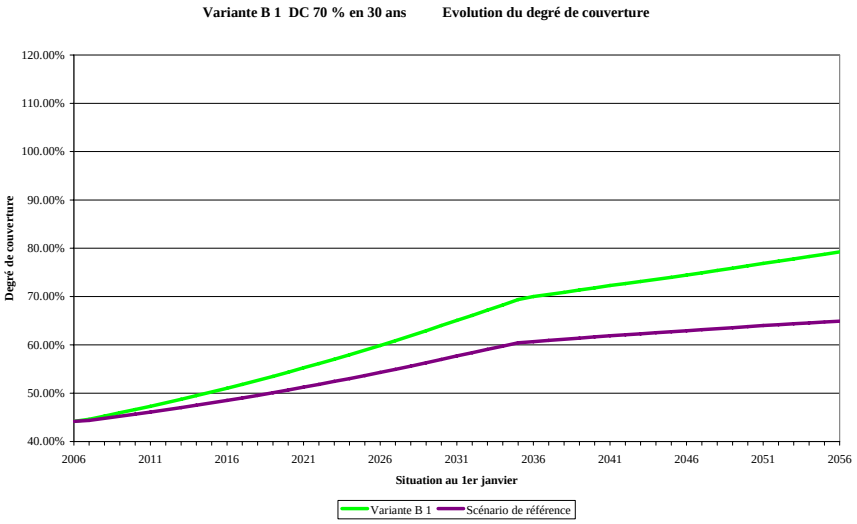
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B1 Financement supplémentaire nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B1 Evolution du degré de couverture



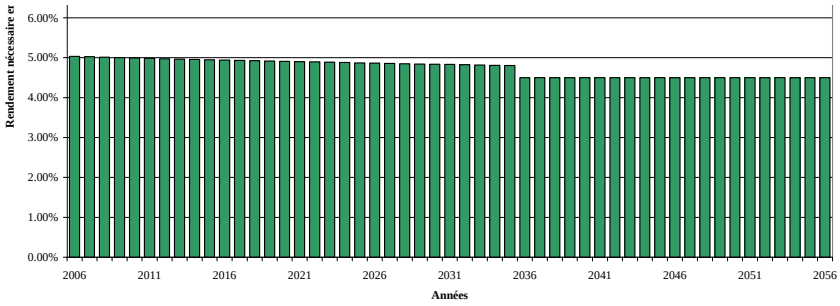
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B1 Rendement nécessaire

Hypothèse

- Cotisation 29.5 %/37.5 % des traitements (y compris cotisation d'assainisement)
- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture atteigne 70 % en 2036



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B1 Commentaires

Degré de couverture objectif de 70 % en 30 ans consacre le principe de la capitalisation partielle (financement mixte)

- La méthode définit un degré de couverture objectif mais n'impose pas les paliers pour y parvenir

Evolution du degré de couverture global

- Augmentation régulière de 44.2 % à 70 % en 30 ans
- Poursuite de l'augmentation au-dessus de 70 % (79 % en 2056)
  - Amélioration due aux mesures d'assainissement au niveau du plan
  - En capitalisation partielle, lorsque le degré de couverture augmente, la part des prestation à financer en répartition diminue

Par rapport au scénario de référence

- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 8 points de % en 2031
  - Différence de 14 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B1 Commentaires

Financement supplémentaire

- Du fait de la progression de la capitalisation => financement supplémentaire important
- Le taux de cotisation supplémentaire a été déterminé de manière constante
- Cotisation nivelée sur 30 ans y compris la cotisation d'assainissement
  - 5 % (1.5 % + 3.5 %)
  - Nulle après 30 ans

Si pas de financement supplémentaire, alors rendement nécessaire

- Décroissant régulièrement de 5 % à 4.8 % durant les 30 ans
- Stabilisé ensuite à 4.5 % (scénario de référence)
  - Moyenne arithmétique des taux de rendement sur 50 ans 4.75 %
  - Taux minimum 4.5 %, taux maximum 5 %

Financement et rendement sans constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs et sans indexation des rentes en cours

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

IP B
Variante B2

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B2 Gel du "découvert" technique

ThinkHewitt

Principe de base de la variante
- Le manque initial de fortune reste le même en CHF

Engagements selon scénario de référence
- Taux de cotisation totale actuel 29.5 %/37.5% des traitements assurés (y compris cotisation d'assainissement)

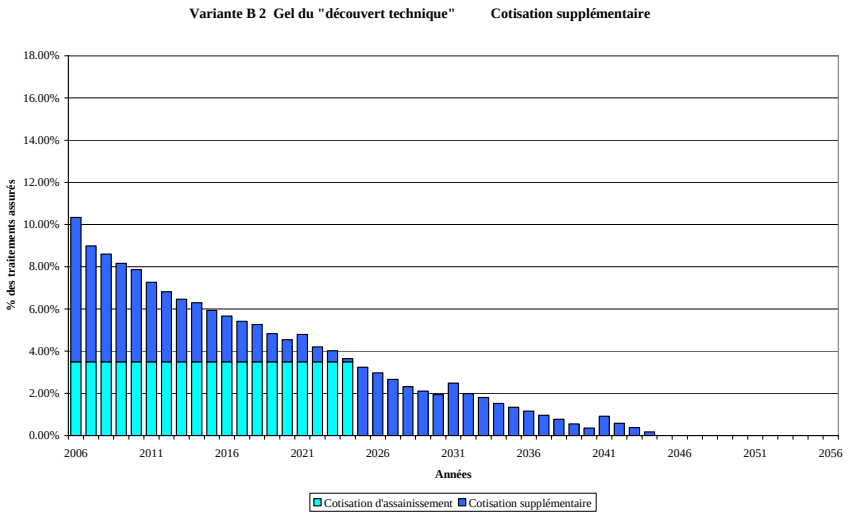
Manque initial de fortune

– Fortune disponible	CHF 1'033'000'000
– Engagements totaux	CHF 2'338'300'000
– Manque initial de fortune	CHF 1'305'300'000

Hypothèse
- Le manque initial de fortune reste constant à CHF 1'305'300'000 durant toute la période de simulation

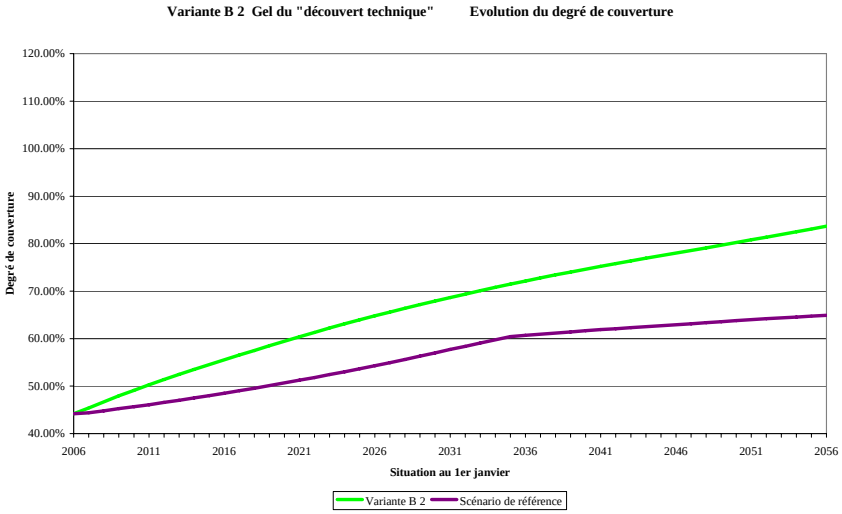
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B2 Financement supplémentaire nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B2 Evolution du degré de couverture



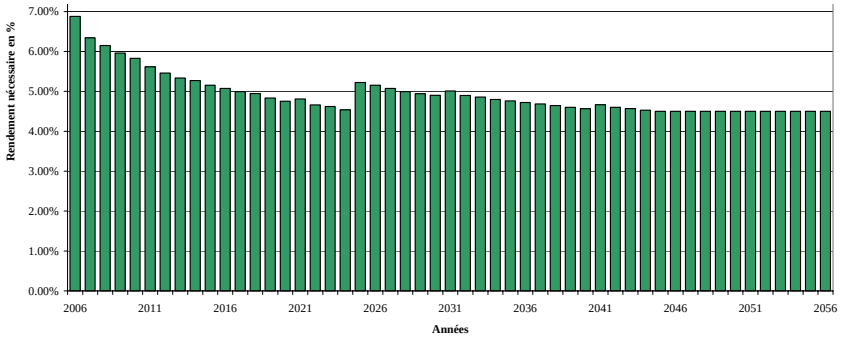
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B2 Rendement nécessaire

Hypothèse

- Cotisation 29.5 %/37.5 % des traitements assurés (niveau actuel y compris cotisation d'assainissement)
- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture atteigne l'objectif de la variante



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B2 Commentaires

Le gel du découvert constitue une mesure d'assainissement

- Augmentation progressive de la capitalisation
  - Le découvert de CHF1'305.3 mios représente 56 % des engagements en 2006, 31 % des engagements en 2031 et 17 % des engagements en 2056
- Consacre la notion de capitalisation partielle

La méthode ne définit pas un degré de couverture objectif

- Définition de la différence en CHF entre fortune et engagements
  - Le montant de la fortune nécessaire en découle
  - Degré de couverture = résultat

Evolution du degré de couverture global

- Augmentation régulière de 44.2 % à 84 % en 2056

Par rapport au scénario de référence

- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 11 points de % en 2031
  - Différence de 19 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B2 Commentaires

Financement supplémentaire

- Cotisation supplémentaire variable selon les années, décroissante
- Cotisation supplémentaire
  - Entre 10.3 % et 3.6 % (y compris la cotisation d'assainissement de 3.5 %) durant les 19 premières années
  - Entre 3 % et 0 % les 20 années suivantes
    - Diminution du taux sur la durée
    - Moyenne arithmétique sur 39 ans 3.8 %
    - Taux minimum 0.2 %, taux maximum 10.3 %

Sans financement supplémentaire, alors rendement nécessaire

- Décroissant de 6.9 % à 5 % les 19 premières années
- Par la suite, de 5 % à 4.5 %
- Moyenne arithmétique sur 50 ans 4.9 %
- Taux minimum 4.5 %, taux maximum 6.9 %

Financement et rendement sans constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs et sans indexation des rentes en cours

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP B

Variante B3

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Capitalisation des nouveaux engagements

Principe de base de la variante

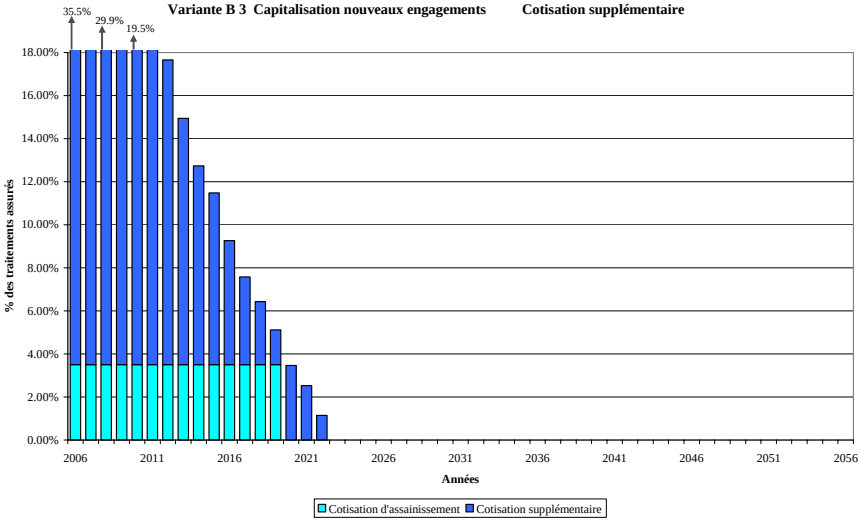
- Engagements initiaux capitalisés au degré de couverture initial
  - "Découvert" technique en CHF
- Tous les nouveaux engagements capitalisés à 100 %
  - Augmentation du capital de prévoyance individuel
  - Changement de catégorie (retraite, invalidité, décès)
- La fortune doit couvrir ces deux catégories d'engagements

Conséquence

- Augmentation progressive de la capitalisation

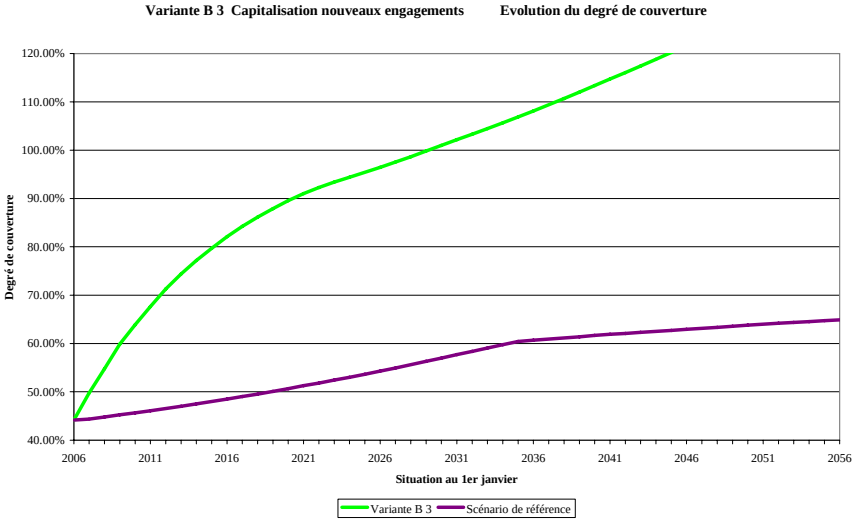
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Financement supplémentaire nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Evolution du degré de couverture



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Rendement nécessaire

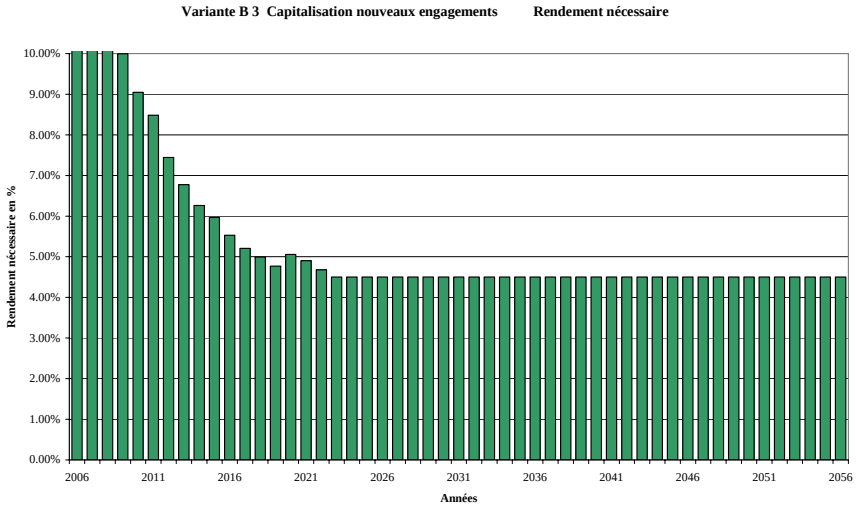
Hypothèse

- Cotisation 29.5 %/37.5 % des traitements assurés (niveau actuel y compris cotisation d'assainissement)
- Pas de cotisation supplémentaire par rapport aux taux ci-dessus

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture atteigne l'objectif de la variante

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Rendement nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Commentaires

Capitalisation des nouveaux engagements à 100 % => capitalisation totale progressive

- Suppression progressive de de la capitalisation partielle
  - Les engagements non capitalisés représentent 56 % des engagements en 2006, 1.5 % des engagements en 2031 et 0 % des engagements en 2056
- La méthode ne définit pas un degré de couverture objectif
  - Définition de la part en CHF des engagements non capitalisés
    - Effectif fermé au 31.12.2005
    - Le montant de la fortune nécessaire en découle
    - Degré de couverture = résultat

Evolution du degré de couverture global

- Augmentation très forte de 44.2 % à 100 % en 2029
- Poursuite de l'augmentation jusqu'à 138 % en 2056
  - Montants importants de cotisation au début du processus

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Commentaires

Par rapport au scénario de référence
- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 51 points de % en 2031
  - Différence de 73 points de % en 2056

Financement supplémentaire
- Du fait de la progression très rapide de la capitalisation => financement supplémentaire très important au départ et nul après 18 ans
  - 39 % la première année (y compris la cotisation d'assainissement actuelle)
  - puis diminution progressive à 1 % en 2022
  - Moyenne arithmétique sur les 17 première années 13.6 %
  - Taux minimum 1.1 %, taux maximum 35.5 %

Sans financement supplémentaire, rendement nécessaire
- Décroissant régulièrement de 17 % à 4.5 % durant 18 ans
- Stabilisé ensuite à 4.5 %
- Moyenne arithmétique sur 50 ans 5.6 %
- Taux minimum 4.5 %, taux maximum 16.8 %

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B3 Commentaires

Variante conduisant à un degré de couverture supérieur à 100 %
- Constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs
- Si atteinte de l'objectif, indexation des rentes possible

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP B
Variante B4

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B4 Capitalisation totale en 30 ans

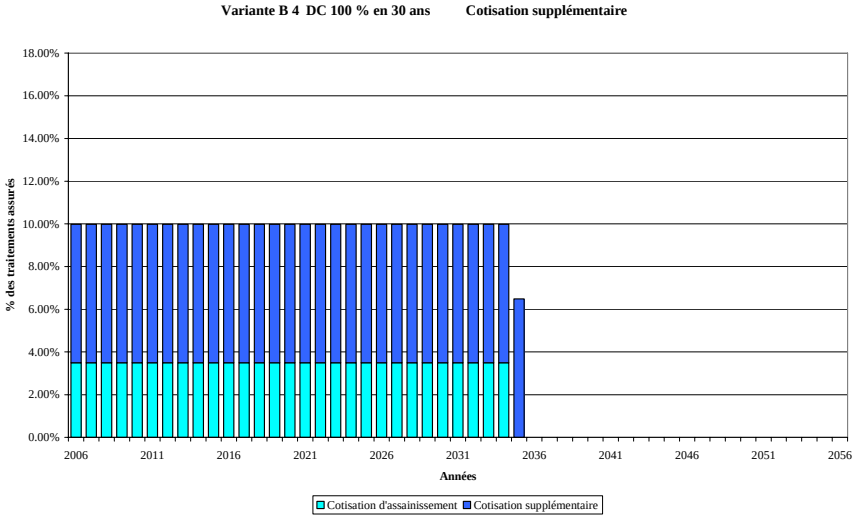
Principe
- Le degré de couverture atteint 100 % en 30 ans

Engagements selon scénario de référence
- Taux de cotisation totale actuel 29.5 %/37.5% des traitements assurés (y compris cotisation d'assainissement)

Hypothèse
- Le degré de couverture atteint 100 % en 2036 (30 ans)

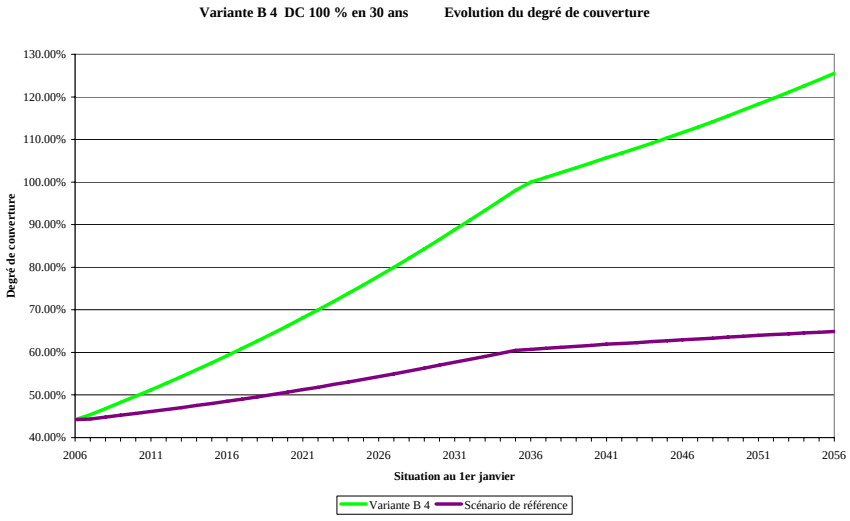
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B4 Financement supplémentaire nécessaire



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B4 Evolution du degré de couverture



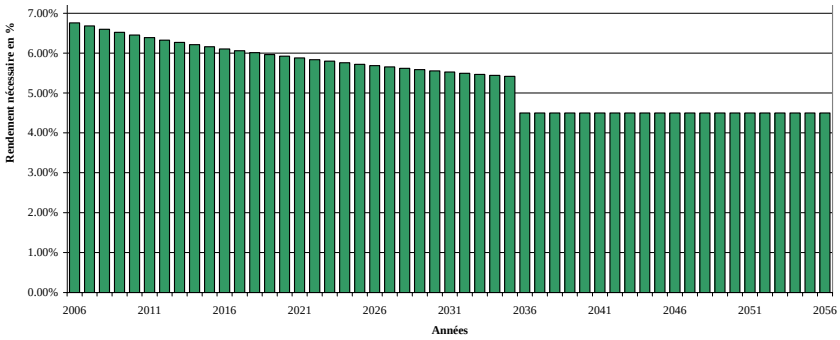
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B4 Rendement nécessaire

Hypothèse

- Cotisation 29.5 %/37.5 % des traitements assurés (niveau actuel y compris cotisation d'assainissement)
- Pas de cotisation supplémentaire

Taux de rendement nécessaire pour que le degré de couverture atteigne 70 % en 2036



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B4 Commentaires

Capitalisation totale en 30 ans ne consacre par le principe de la capitalisation partielle

- Suppression à terme de la capitalisation partielle

La méthode définit un degré de couverture objectif mais n'impose pas les paliers pour y parvenir

Evolution du degré de couverture global

- Augmentation régulière de 44.2 % à 100 % en 30 ans
- Poursuite de l'augmentation après 30 ans (126 % en 2056)
  - Amélioration due à la capitalisation totale
  - Plus de composante en répartition dans la cotisation des assurés actifs
  - Rapport démographique sans influence

Par rapport au scénario de référence

- Degré de couverture constamment plus élevé
  - Différence de 33 points de % en 2031
  - Différence de 61 points de % en 2056

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

B4 Commentaires

Financement supplémentaire
- Du fait de la progression de la capitalisation => financement supplémentaire important
- Le taux de cotisation supplémentaire a été déterminé de manière constante
- Cotisation nivelée sur 30 ans
  - 10 % des traitements assurés, y compris la cotisation d'assainissement actuelle (6.5 % + 3.5 %)
  - Nulle après 30 ans

Si pas de financement supplémentaire, alors rendement nécessaire
- Décroissant régulièrement de 6.75 % à 5.4 % durant 30 ans
- Stabilisé ensuite à 4.5 % (scénario de référence)
- Moyenne arithmétique sur 50 ans 5.4 %
- Taux minimum 4.5 %, taux maximum 6.75 %

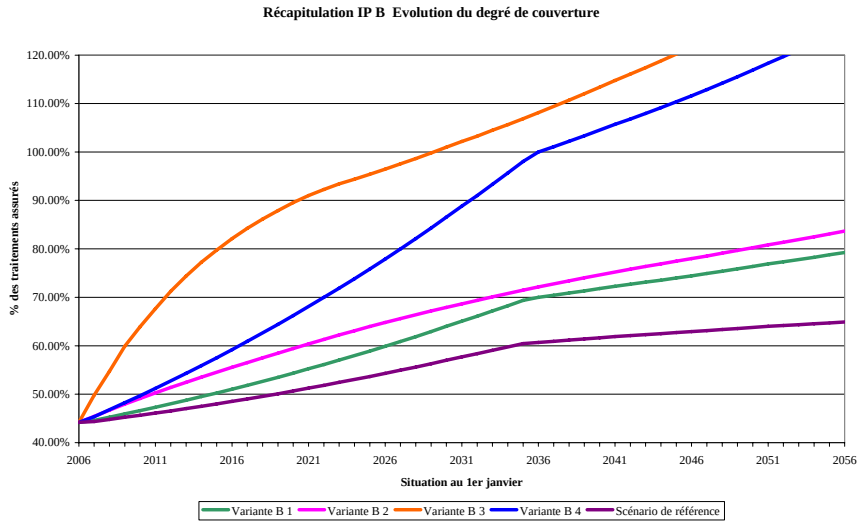
Variante conduisant à un degré de couverture supérieur à 100 %
- Constitution d'une réserve de fluctuation de valeurs
- Si objectif global atteint, indexation des rentes possible

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP B
Récapitulation

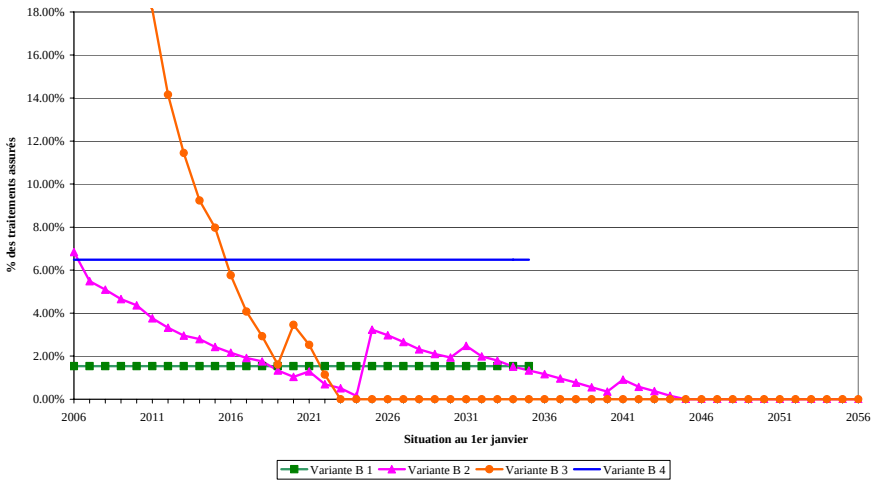
To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Evolution du degré de couverture selon 4 variantes



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Financement supplémentaire selon 4 variantes



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

IP B

Effet d'une diminution de l'effectif

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Influence d'une diminution de l'effectif des assurés actifs

Toutes les variantes basées sur un effectif constant

Que se passe-t-il en cas de diminution de l'effectif ?

Scénario supplémentaire IP B pour mesurer l'effet d'une diminution

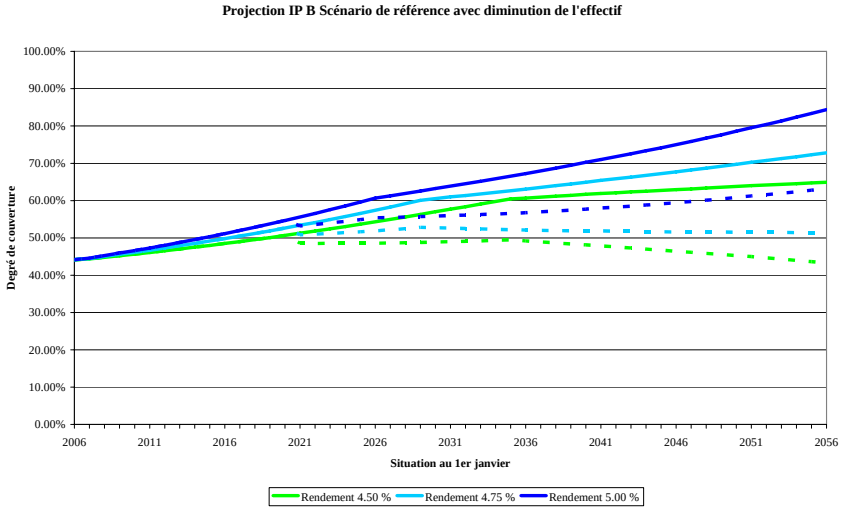
- Dans 15 ans
  - Sortie en une fois de 20 % des actifs (sortie collective)
  - Maintien des pensionnés dans l'IP
  - Ensuite l'effectif des assurés actifs reste constant
- Scénario de base
  - Taux annuel de rendement 4.5 %
  - Pas d'indexation des rentes en cours

Toutes les autres hypothèses restent identiques

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Diminution d'effectif
Evolution du degré de couverture

ThinkHewitt



To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

ThinkHewitt

Indexation des rentes
Réserve de fluctuation de valeurs

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Influence de l'indexation

Toutes les variantes basées sur une non indexation des rentes servies

Que se passe-t-il en cas d'indexation des rentes ?

Un scénario supplémentaire IP A pour mesurer l'effet de l'indexation

Sur la base du scénario de référence

- Autres hypothèses restent identiques
- Indexation financée par le rendement

Pour financer une indexation annuelle des rentes en cours de 1.5 % par an (hypothèse retenue pour l'inflation) sans incidence sur le degré de couverture

- Pendant 10 ans, il faut un rendement annuel moyen supplémentaire de près de 1 %
- Pendant 50 ans, il faut un rendement annuel moyen supplémentaire de près de 1.2 %

La structure de l'effectif et le degré de couverture atteint joue un grand rôle dans le coût de l'indexation

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Réserve de fluctuation de valeurs

Le rendement minimum à réaliser est d'autant plus élevé si la loi exige une recapitalisation des engagements

- Rendement nécessaire = taux technique + marge pour le prolongement de la longévité + marge pour la recapitalisation + marge pour l'indexation des rentes

Le rendement minimum nécessite une stratégie de placement comportant des risques

- Rendement des placements à faible risque actuellement inférieur à 3 %

La stratégie de placement nécessite une réserve de fluctuation de valeurs

Par analogie avec l'application de la norme RPC 26 dans les IP de droit privé, une réserve de fluctuation de valeurs ne peut être constituée que si l'objectif de couverture est atteint

- Degré de couverture selon OPP2 = objectif minimum souhaité + réserve de fluctuation de valeurs

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Quelques constatations et remarques finales

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Quelques constatations et remarques finales

En capitalisation partielle, deux facteurs essentiels
- Niveau du degré de couverture
- Rapport démographique

Diminution du degré de couverture => augmentation de la part en répartition
- Influence du rapport démographique
- Coût de la part des prestations en répartition (en % des traitements assurés)

Augmentation du degré de couverture => diminution de la part en répartition
- Moins d'influence du rapport démographique

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Quelques constatations et remarques finales

ThinkHewitt

Le niveau de capitalisation influence l'évolution du degré de couverture

- A hypothèses économiques égales
  - En-dessous d'un certain niveau de capitalisation, le degré de couverture chute radicalement très rapidement
    - Effet de levier de la variation du degré de couverture sur la cotisation de répartition
  - En-dessus d'un certain niveau de capitalisation, le degré de couverture continue de s'améliorer

Phénomènes à prendre en considération dans le choix d'une variante de recapitalisation

Le niveau du rendement réalisé est déterminant

- Petite différence => grand effet sur 50 ans (en + ou en -)

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Quelques constatations et remarques finales

ThinkHewitt

Les différentes variantes de recapitalisation conduisent à des situations différentes

- En fonction des variantes
- En fonction des IP
  - Degré de couverture initial

Différences entre les variantes analysées

- Maintien ou non du principe de la capitalisation partielle et du financement mixte
- Fixation d'un degré de couverture objectif ou méthode de calcul des engagements conduisant à un degré de couverture global variable
  - Degré de couverture objectif transparent ou non
- Ampleur de la recapitalisation souhaitée et durée pour l'atteindre
- Niveau des moyens financiers supplémentaires nécessaires
  - Cotisation supplémentaire ou rendement nécessaire

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Quelques constations et remarques finales

ThinkHewitt

Autres éléments à prendre en considération

- Réserve de fluctuation de valeurs
- Indexation des rentes
- Diminution d'effectifs dans le cadre de privatisations
- Perspectives de rendement et discussion sur le taux technique
- Eventuels problèmes structurels
- ……

To protect the confidential and proprietary information included in this material, it may not be disclosed or provided to any third parties without the approval of Hewitt Associates LLC.

Annexe D
Influence de la durée d'amortissement en cas de refinancement complet

Explications générales à propos des tableaux exposés ci-après

Les tableaux exposés ci-après donnent des informations statistiques concernant le découvert des IPDP (environ 16.3 milliards de francs au total), ainsi que sur le refinancement complet qui en résulterait selon diverses durées d'amortissement (annuités se situant environ entre 759 et 1'468 millions de francs).

A la base de l'élaboration de ces tableaux, on trouve la même enquête statistique que celle utilisée pour l'élaboration du « Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales sur la situation financière des institutions de prévoyance et des assureurs-vie », à l'attention du Conseil fédéral, de novembre 2006. Ces tableaux reflètent la situation à fin 2005 et donc la dernière situation officielle connue. Ils sont par ailleurs contenus tels quels dans le « Rapport complémentaire au 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, d'octobre 2006.

Tant les IPDP cantonales que communales figurent dans ces tableaux. Ainsi, lorsque le tri est effectué par Canton, d'éventuelles IPDP communales dudit Canton y figurent également.

Les tableaux de la présente annexe ont été élaborés sous une forme permettant, avant tout, de mettre en évidence l'influence de la durée d'amortissement en cas de refinancement complet.

Refinancement du découvert (par degré de couverture)

Degré de couverture en %	Découvert en mio. fr.	Annuité en mio. fr. en cas de refinancement du découvert en			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
96-99	502	45	37	25	23
91-95	798	72	59	40	37
81-90	2'825	254	208	143	132
71-80	6'669	599	489	334	309
61-70	2'825	254	208	143	132
51-60	787	71	58	40	37
<=50	1'922	173	141	97	89
Total	16'328	1'468	1'200	822	759

Refinancement du découvert (par canton)

Canton	Découvert en mio. fr.	Annuité en mio. fr. en cas de refinancement du découvert en			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
AG	680	61	50	34	32
BE	737	66	54	37	34
BL	492	44	36	25	23
BS	1'854	167	136	94	86
FR	354	32	26	18	16
GE	3'367	303	248	170	157
JU	68	6	5	3	3
LU	29	3	2	1	1
NE	959	86	71	48	45
SG	69	6	5	3	3
SH	8	1	1	0	0
SO	618	56	45	31	29
TG	4	0	0	0	0
TI	1'145	103	84	58	53
VD	4'122	371	303	208	192
VS	1'328	119	98	67	62
ZH	494	44	36	25	23
Total	16'328	1'468	1'200	822	759

Refinancement du découvert par rapport aux recettes fiscales et au revenu cantonal

Canton	Refinancement du découvert en 15 ans		Refinancement du découvert en 20 ans		Refinancement du découvert en 40 ans		Refinancement du découvert en 50 ans	
	Annuité par rapport aux recettes fiscales en pour-cent	Annuité par rapport au revenu cantonal en pour-cent	Annuité par rapport aux recettes fiscales en pour-cent	Annuité par rapport au revenu cantonal en pour-cent	Annuité par rapport aux recettes fiscales en pour-cent	Annuité par rapport au revenu cantonal en pour-cent	Annuité par rapport aux recettes fiscales en pour-cent	Annuité par rapport au revenu cantonal en pour-cent
AG	1.88%	0.23%	1.54%	0.19%	1.05%	0.13%	0.99%	0.12%
BE	1.08%	0.16%	0.89%	0.13%	0.61%	0.09%	0.56%	0.08%
BL	2.34%	0.33%	1.91%	0.27%	1.33%	0.19%	1.22%	0.17%
BS	7.66%	1.25%	6.24%	1.02%	4.31%	0.70%	3.94%	0.64%
FR	2.06%	0.34%	1.67%	0.28%	1.16%	0.19%	1.03%	0.17%
GE	5.76%	1.38%	4.71%	1.13%	3.23%	0.77%	2.98%	0.72%
JU	1.42%	0.25%	1.18%	0.21%	0.71%	0.12%	0.71%	0.12%
LU	0.14%	0.02%	0.09%	0.01%	0.05%	0.01%	0.05%	0.01%
NE	7.02%	1.21%	5.80%	1.00%	3.92%	0.68%	3.67%	0.63%
SG	0.20%	0.03%	0.17%	0.03%	0.10%	0.02%	0.10%	0.02%
SH	0.22%	0.03%	0.22%	0.03%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
SO	3.53%	0.52%	2.84%	0.42%	1.95%	0.29%	1.83%	0.27%
TG	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TI	5.07%	0.88%	4.14%	0.72%	2.86%	0.49%	2.61%	0.45%
VD	7.58%	1.20%	6.19%	0.98%	4.25%	0.67%	3.92%	0.62%
VS	8.16%	1.16%	6.72%	0.95%	4.60%	0.65%	4.25%	0.60%
ZH	0.43%	0.06%	0.36%	0.05%	0.25%	0.03%	0.23%	0.03%
Total	3.00%	0.45%	2.45%	0.37%	1.68%	0.25%	1.55%	0.23%

Refinancement du découvert par les assurés actifs uniquement

Découvert par assuré actif en fr.	Découvert en mio. fr.	Charge moyenne en pour-cent d'un salaire moyen sur			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
0-9'999	503	0.8%	0.7%	0.5%	0.4%
10'000-29'999	1'660	2.7%	2.2%	1.5%	1.4%
30'000-49'999	1'511	4.8%	3.9%	2.7%	2.5%
50'000-69'999	1'826	7.0%	5.7%	3.9%	3.6%
70'000-89'999	5'624	10.3%	8.4%	5.8%	5.3%
90'000-99'999	2'495	11.2%	9.2%	6.3%	5.8%
100'000-149'999	787	15.1%	12.4%	8.5%	7.8%
150'000-199'999	609	17.9%	14.6%	10.0%	9.2%
200'000 ou plus	1'313	27.4%	22.4%	15.4%	14.2%
Total	16'328	6.1%	5.0%	3.4%	3.2%

Refinancement du découvert par les bénéficiaires de rentes uniquement

Découvert par bénéficiaire de rentes en fr.	Découvert en mio. fr.	Charge moyenne en pour-cent d'une rente moyenne			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
0-9'999	5	1.7%	1.4%	1.0%	0.9%
10'000-29'999	498	4.9%	4.0%	2.8%	2.5%
30'000-49'999	217	9.7%	8.0%	5.5%	5.0%
50'000-69'999	20	14.2%	11.6%	8.0%	7.4%
70'000-89'999	1'066	19.1%	15.6%	10.7%	9.9%
90'000-99'999	1'142	23.4%	19.2%	13.2%	12.1%
100'000-149'999	3'046	30.5%	25.0%	17.2%	15.8%
150'000-199'999	1'637	40.1%	32.8%	22.5%	20.7%
200'000 ou plus	8'697	57.5%	47.1%	32.3%	29.8%
Total	16'328	31.1%	25.5%	17.5%	16.1%

Refinancement du découvert par les assurés actifs et les bénéficiaires de rentes

Découvert par assuré actif/bénéficiaire de rentes en fr.	Découvert en mio. fr.	Charge annuelle moyenne en fr. sur			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
0-9'999	570	501	410	282	260
10'000-29'999	2'354	1'839	1'504	1'033	952
30'000-49'999	2'576	3'617	2'959	2'032	1'872
50'000-69'999	8'119	5'439	4'450	3'055	2'815
70'000-89'999					
90'000-99'999	787	8'332	6'817	4'681	4'313
100'000-149'999	1'914	11'502	9'410	6'461	5'953
150'000-199'999					
200'000 ou plus	8	65'412	53'514	36'744	33'855
Total	16'328	3'344	2'736	1'878	1'731

Refinancement du découvert des assurés actifs par ceux-ci

Découvert par assuré actif en fr.	Découvert des assurés actifs en mio. fr.	Charge moyenne en pour-cent d'un salaire moyen			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
0-9'999	345	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%
10'000-29'999	1'894	2.0%	1.7%	1.1%	1.1%
30'000-49'999	4'350	5.1%	4.1%	2.8%	2.6%
50'000-69'999	1'091	7.3%	6.0%	4.1%	3.8%
70'000-89'999	358	9.2%	7.5%	5.2%	4.8%
90'000-99'999	534	11.1%	9.1%	6.3%	5.8%
100'000-149'999					
150'000-199'999					
200'000 ou plus	2	47.0%	38.5%	26.4%	24.3%
Total	8'574	3.2%	2.6%	1.8%	1.7%

Refinancement du découvert des bénéficiaires de rentes par ceux-ci

Découvert par bénéficiaire de rentes en fr.	Découvert des bénéfi-ciaires de rentes en mio. fr.	Charge moyenne en pour-cent d'une rente moyenne			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
0-9'999	209	2.0%	1.6%	1.1%	1.0%
10'000-29'999	166	4.2%	3.4%	2.3%	2.2%
30'000-49'999	1'000	9.4%	7.7%	5.3%	4.9%
50'000-69'999	570	14.4%	11.7%	8.1%	7.4%
70'000-89'999	1'330	16.8%	13.7%	9.4%	8.7%
90'000-99'999	1'754	23.0%	18.9%	12.9%	11.9%
100'000-149'999	1'657	29.3%	24.0%	16.4%	15.2%
150'000-199'999	771	46.5%	38.0%	26.1%	24.1%
200'000 ou plus	297	49.8%	40.8%	28.0%	25.8%
Total	7'754	14.8%	12.1%	8.3%	7.7%